

Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi

2005/2

**Indicatori di *performance* utilizzati dalle Agenzie Fiscali
Un confronto internazionale**

Luca Traversa

Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi

2005/2

**Indicatori di performance utilizzati dalle Agenzie Fiscali
Un confronto internazionale**

*Luca Traversa**

Maggio 2005

* Stagista presso l'Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate

I documenti di lavoro non riflettono necessariamente l'opinione ufficiale dell'Agenzia delle Entrate ed impegnano unicamente gli autori.

Possono essere liberamente utilizzati e riprodotti per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali a condizione che sia citata la fonte attraverso la seguente dicitura, impressa in caratteri ben visibili: <http://www1.agenziaentrate.it/ufficiostudi> .

Informazioni e chiarimenti: ae.ufficiostudi@agenziaentrate.it

Indicatori di performance utilizzati dalle Agenzie fiscali – Un confronto internazionale

Nel presente lavoro si conduce una comparazione tra tre Agenzie Fiscali, quella Italiana, la Francese e la Neozelandese. La prima parte è dedicata ad illustrare le differenze strutturali che caratterizzano i tre organismi, mentre la seconda parte focalizza l'attenzione sugli indicatori di efficacia e di efficienza utilizzati per misurare i risultati. Dal confronto emergono notevoli similitudini ed alcuni elementi di difformità. Tra queste colpisce l'internalizzazione dei servizi dell'amministrazione francese rispetto a quella Italiana. La prima, infatti, gestisce in proprio attività che in Italia sono date all'esterno. Altrettanto chiaramente si evidenzia come punto di forza della realtà italiana l'elevato livello di informatizzazione del sistema fiscale.

Indicateurs de performance utilisés par les Agences fiscales - Une comparaison internationale

La présente étude porte sur une comparaison entre les Agences fiscales italienne, française et néo-zélandaise. La première partie illustre les différences structurelles qui caractérisent les trois organismes. La deuxième partie est axée sur les indicateurs d'efficacité et d'efficience utilisés pour mesurer les résultats. La comparaison met en lumière beaucoup de similitudes ainsi que certaines différences. Parmi ces dernières il faut noter les services exécutés à l'intérieur de l'administration française par rapport à celle italienne. Des activités qui sont exécutés à l'intérieur de l'administration française sont sous-traitées à l'extérieur par l'administration italienne. De même, il y a lieu de souligner en tant qu'élément de force le niveau élevé d'informatisation de l'administration italienne.

Performance indicators used by the tax Agencies - an international comparison

This study covers a comparison between Tax Agencies of Italy, France and New Zealand. The first part illustrates the structural differences which characterise the three organisms. The second part is centred on the indicators of effectiveness and of efficiency which are used to measure the results. The comparison clarifies many similarities and certain differences. Among the latter it is important to look at the services carried out inside the French administration by comparison to what occurs in the Italian administration. Activities which are carried out inside the French administration are entrusted to external entities by the Italian administration. Similarly, it is appropriate to stress as an element of strength the high level of computerisation of the Italian administration.

Leistungsindikatoren, die durch die fiskalischen Agenturen benutzt werden - ein internationaler Vergleich

Diese Studie bezieht sich auf einen Vergleich zwischen den italienischen, französischen und neuseeländischen fiskalischen Agenturen. Der erste Teil illustriert die Strukturunterschiede, die die drei Organismen charakterisieren. Der zweite Teil wird auf die Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsindikatoren ausgerichtet, die um die Ergebnisse zu messen benutzt werden. Der Vergleich zeigt viele Ähnlichkeiten sowie bestimmte Unterschiede auf. Es ist unter diesen Letzten zu bemerken die Dienste die innerhalb der französischen Verwaltung ausgeführt werden, im Vergleich mit der italienischen Verwaltung. Aktivitäten, die innerhalb der französischen Verwaltung ausgeführt werden, werden von der italienischen Verwaltung Dritten als Unterauftrag übertragen. Ebenso muß man als Krafelement das hohe Informatisierungsniveau der italienischen Verwaltung unterstreichen.

Indicadores de resultado utilizados por las Agencias fiscales - una comparación internacional

El presente estudio se refiere a una comparación entre las Agencias fiscales de Italia, de Francia et de Nueva Zelanda. La primera parte ilustra las diferencias estructurales que caracterizan a los tres organismos. La segunda parte se orienta hacia los indicadores de eficacia y eficiencia utilizados para medir los resultados. La comparación saca a la luz muchas semejanzas así como algunas diferencias. Entre estos últimos es necesario tener en cuenta los servicios realizados dentro de la administración francesa con relación a la italiana. Actividades que son realizados dentro de la administración francesa son subcontratadas exteriormente por la administración italiana. Del mismo modo, procede destacar como elemento de fuerza el elevado nivel de informatización de la administración italiana.

INDICE

1. INTRODUZIONE	5
2. ASPETTI METODOLOGICI	7
2.1 Le Raccomandazioni OCSE	7
2.1.1. Gli obiettivi e le sfide per le Autorità Fiscali	7
2.1.2. I rapporti con i contribuenti	9
2.1.3. Relazioni con i dipendenti	9
2.1.4. Caratteristiche legali ed amministrative	10
2.1.5. Gestione ed adattamento ai cambiamenti	10
2.2 Gli Obiettivi Strategici e le Modalità di Pianificazione	10
2.2.1. Inland Revenue Department (Nuova Zelanda)	11
2.2.2 Direction Generale des Impotes (Francia)	15
2.2.3. Agenzia delle Entrate (Italia)	17
2.2.3.1. L'Atto di Indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2003-2005	17
2.2.3.2 La Convenzione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia delle Entrate	19
Il Piano Triennale dell'Agenzia.....	20
2.3 Logiche e Metodologie	21
2.3.1 Inland Revenue Department (Nuova Zelanda)	22
2.3.2 DGI (Francia)	24
2.3.3 Agenzia delle Entrate (Italia)	25
2.4 Il Processo di modernizzazione	26
2.4.1 La struttura organizzativa delle Agenzie	26
2.4.1.1 Inland Revenue Department (Nuova Zelanda)	27
2.4.1.2 DGI (Francia)	29
2.4.1.3 Agenzia delle Entrate (Italia)	30
2.4.2 La gestione delle Risorse Umane	31
2.4.2.1 Inland Revenue (Nuova Zelanda)	31
2.4.2.2 DGI (Francia)	33
2.4.2.3 Agenzia delle Entrate (Italia)	34
2.4.3 Il processo di informatizzazione delle Autorità Fiscali	35
2.4.3.1 Inland Revenue (Nuova Zelanda)	36
2.4.3.2 DGI (Francia)	37
2.4.3.3 Agenzia delle Entrate (Italia)	38
2.5 I Servizi al Contribuente	41
2.5.1 Inland Revenue (Nuova Zelanda)	42
2.5.1.1 L'assistenza al contribuente.....	42
2.5.1.2 La Carta dei Servizi	43
2.5.2 DGI (Francia)	44
2.5.2.1 I Servizi alla clientela	44
2.5.3 Agenzia delle Entrate (Italia)	45
2.5.3.1 I Servizi alla Clientela	45
2.5.3.2 La Carta dei Servizi dell'Agenzia delle Entrate	46
3. IL CONFRONTO TRA GLI INDICATORI	47

3.1 L'indagine effettuata dall'OCSE	47
3.1.1 Gli indicatori relativi alla popolazione ed allo Staff delle Autorità Fiscali	47
3.1.2 La popolazione dei paesi considerati	48
3.1.3 Le dimensioni del personale delle Autorità Fiscali	48
3.1.4 L'indicatore di performance	50
3.2 Inland Revenue Department (Nuova Zelanda)	53
3.2.1 Gli Indicatori di livello superiore	53
3.2.2 Il Technology Benchmarking	55
3.2.3 Le Risorse Umane	55
3.2.4 Gli Indicatori per ogni classe di Output.....	56
3.3 DGI (Francia)	65
3.3.1 Gli indicatori di Tax Compliance	65
3.3.2 Le Risorse Umane	66
3.3.3 Gli Indicatori di efficienza dei Servizi.....	67
3.3.3.1 I Servizi Informatici.....	68
3.3.3.2 I Servizi Telefonici	69
3.3.3.3 La Corrispondenza ed i Contatti su appuntamento	70
3.3.4 Gli indicatori di produttività.....	70
3.3.4.1 Il Costo di gestione delle imposte.....	70
3.3.4.2 La Produttività	71
3.3.4.3 Il Controllo dei Costi: il programma "Spendere Meglio"	72
La Qualità e l'Efficacia dei Controlli	73
3.4 Agenzia delle Entrate (Italia)	74
3.4.1 Gli Indicatori nell'ottica di <i>Balanced Scorecard</i>	74
3.4.2 Le Risorse Umane	77
3.4.3 La Tax Compliance	78
3.4.4 I Servizi al Cittadino.....	79
3.4.4.1 I Servizi degli Uffici Locali	79
3.4.4.2 I Servizi di Assistenza telefonica.....	80
3.4.4.3 I Servizi telematici	80
3.4.4.4 La Comunicazione Esterna	81
3.4.5 L'Attività di Controllo.....	82
3.4.6 Il Contenzioso.....	83
3.4.7 L'Indicatore di Produttività	84
3.4.7.1 Indicatori di Output.....	84
3.4.7.2 L'Indicatore di Input.....	85
4. CONCLUSIONI	86
4.1 Tendenze comuni e differenze	86
4.1.1 Aspetti comuni.....	86
4.1.2 Differenze	88
4.2 L'Agenzia delle Entrate: sviluppi futuri e possibili suggerimenti	90
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	92

1. Introduzione

Le autorità fiscali operanti nei differenti paesi agiscono in un contesto particolare, dotato di caratteristiche specifiche e di problematiche a sé stanti.

Il disegno legislativo del paese in cui l’Agenzia opera, le condizioni macroeconomiche, la cultura e le pratiche amministrative in vigore in ciascuna nazione e le differenti funzioni svolte comportano che ciascuna Amministrazione si trovi a far fronte a sfide e problemi unici.

Tuttavia, alcuni aspetti comuni possono essere rilevati: il progresso tecnologico e la conseguente globalizzazione dell’economia portano ad una sempre maggiore connessione tra i sistemi economici: ciascun Ente si trova quindi a dover perseguire l’adeguamento a tale progresso, modificando in tale direzione la propria struttura organizzativa ed i propri processi.

Di conseguenza, possono essere identificati alcune tendenze comuni:

- l’indipendenza amministrativa: il modello dell’Agenzia, formalmente indipendente dall’Autorità politica, è un modello condiviso da numerosi Enti fiscali, la ricerca dell’efficienza spinge verso l’adozione di una logica più “aziendale” nell’amministrazione della fiscalità;
- Il decentramento: l’adozione di una struttura a rete, in cui una pluralità di Uffici locali svolge i compiti precedentemente demandati ad un’unica struttura centrale, è istanza comune a molte Autorità;
- la modernizzazione, la sempre maggiore attenzione alle esigenze ed alle problematiche specifiche del contribuente si traduce in un modifica della stessa cultura amministrativa delle Agenzie.

Da ciò discendono, quindi, nuove logiche metodologiche in materia di programmazione, organizzazione ed innovazione tecnologica: l’utilizzo pervasivo dell’Information Technology ne è soltanto l’aspetto più evidente, ma accanto ad esso vi sono una molteplicità di canali informativi e di comunicazione che trovano sempre maggiore utilità.

Il problema principale per le Autorità resta l’incremento dell’adesione spontanea agli obblighi fiscali, ovvero la cosiddetta Tax Compliance: per ottenere tale obiettivo, si possono rilevare alcuni aspetti condivisi, quali l’attenzione al cliente e lo spostamento da organizzazione basata sui processi ad organizzazione centrata sull’utenza.

Infine, la quasi totalità dei beni e servizi forniti dalle Autorità fiscali non può essere valutata mediante un prezzo di mercato: la natura stessa delle Attività svolte dagli Enti fiscali caratterizza tali beni o servizi come *non-market*. Ciò pone il problema, comune a tutte le Amministrazioni, della valutazione della propria performance complessiva: l'utilizzo, quindi, di indicatori si rivela strumento principe nel processo valutativo dei risultati conseguiti dalle Autorità fiscali.

Tali indicatori, dunque, sono atti a misurare sia l'efficienza, ovvero il rapporto tra la produzione ottenuta e le risorse impiegate per ottenerla, che l'efficacia, ovvero la capacità degli Enti fiscali di conseguire i propri obiettivi e di intraprendere attività che abbiano effettivo impatto sulla platea dei contribuenti e conseguentemente sulla Tax Compliance.

Mediante la presenta trattazione si cercherà di analizzare le logiche metodologiche e valutative di tre Autorità fiscali (l'Inland Revenue Department neozelandese, la Direction Générale des Impôts francese e l'Agenzia delle Entrate italiana), al fine di effettuare un confronto tra gli indicatori di efficienza e di efficacia utilizzati e di valutarne la performance. Infine, si cercherà di utilizzare i risultati del confronto per fornire suggerimenti atti ad incrementare il patrimonio informativo già a disposizione dell'Agenzia delle Entrate.

2. Aspetti Metodologici

2.1 Le Raccomandazioni OCSE

L'OCSE, nel Forum per il Management sui Principi per una corretta Amministrazione della Tassazione del 1999, ha concordato alcune caratteristiche necessarie per una buona Amministrazione delle tasse, in modo che possano servire come linee-guida generali per gli Enti Fiscali, nella definizione della propria struttura e del proprio funzionamento.

Le differenze tra paesi, sia nella legislazione fiscale che nell'amministrazione, insieme alle opportunità che esse creano per l'evasione fiscale, rendono infatti necessario ricorrere a modelli generali (le linee-guida) che consentano di formulare proposte atte ad aiutare le Agenzie a sviluppare i propri sistemi di tassazione.

Gli attributi per un corretto esercizio dell'Autorità fornite dall'OCSE forniscono delle indicazioni, che non devono essere però viste come uno standard minimo, ma come pratiche amministrative che contribuiscono alla Tax Compliance sia interna che internazionale.

Il documento riguarda l'Amministrazione fiscale negli aspetti percepiti dal Forum come più rilevanti, quali gli Obiettivi e le Sfide per le Autorità fiscali, le Relazioni con i contribuenti ed i dipendenti, le Relazioni con le altre Autorità Fiscali, le Caratteristiche legali ed Amministrative, la Gestione e l'adattamento ai cambiamenti.

2.1.1. Gli obiettivi e le sfide per le Autorità Fiscali

Il ruolo principale di un Ente fiscale è assicurare l'adesione alle leggi sulla tassazione. L'efficacia delle misure intraprese dipende da molti fattori esterni (lo stato dell'economia, l'azione del Governo, la volontà dei contribuenti): in un tale ambiente, l'Autorità deve concentrare l'attenzione su seguenti punti nodali:

- avere un'idea chiara di quali sono i propri obiettivi, e conseguentemente rivedere processi operativi e procedure per garantire l'uso più efficiente ed efficace delle risorse a disposizione; Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso l'adozione di tecnologie e metodologie appropriate, oltre che mediante il confronto con Enti Fiscali

stranieri e con altre Amministrazioni dello Stato, in modo da migliorare sia l'organizzazione dei processi che la propria immagine pubblica;

- la promozione dell'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali, obiettivo primario dell'Autorità, dipende in maniera stretta dalla percezione del pubblico dell'operato dell'Autorità stessa; il modo in cui l'Ente si rapporta ai contribuenti ed ai propri dipendenti influenza l'adesione volontaria: infatti, i contribuenti consapevoli dei propri diritti e che ricevono un servizio equo ed efficiente saranno meno propensi all'evasione;
- qualificazione del personale, dipendenti motivati e preparati agiranno in maniera più professionale nei confronti dei contribuenti stessi;
- utilizzo di sistemi e procedure amministrative semplici ed "user-friendly" per facilitare l'adempimento degli obblighi (la facilitazione diviene così elemento fondamentale per le Autorità Fiscali).
- quando l'adesione alla legge non è spontanea, l'Ente deve identificare e specificare i rischi di evasione e le strategie connesse a tali rischi (educazione, servizi, marketing, procedure di audit, controlli e sanzioni); l'adempimento volontario è massimizzato quando le Autorità fiscali sono consapevoli degli sviluppi e delle tendenze dell'ambiente economico e legislativo, e sono pronte ad adeguarsi alle loro conseguenze sull'amministrazione delle tasse;
- infine, la globalizzazione dell'economia pone opportunità e sfide nuove per le Autorità, aumentando la complessità della gestione dei tributi in un'economia aperta e riducendo la capacità di verificare la correttezza dei pagamenti; l'Amministrazione fiscale deve dunque agire in un contesto internazionale e non solo domestico, stipulando trattati ed interagendo con le Autorità estere.

2.1.2. I rapporti con i contribuenti

Uno dei problemi più rilevanti per gli Enti fiscali è l'attenzione alle condizioni del singolo contribuente, senza che ciò implichi una perdita di efficienza nella gestione dei tributi. Tale attenzione si traduce in un'informazione accessibile, tempestiva e puntuale, così come in un trattamento rapido ed accurato delle richieste e dei reclami.

Questo può soltanto avvenire mediante la costruzione di sistemi e procedure maggiormente orientati ai bisogni del contribuente (cliente), piuttosto che a quelli dell'Autorità; esempi in tal senso possono essere rappresentati dalla facilitazione dei contatti con i clienti, in modo che i servizi siano disponibili quando e dove risultino necessari.

L'attenzione ai mezzi di comunicazione elettronici tra il contribuente e l'Amministrazione è essenziale a tale orientamento, così come l'adozione di strumenti quali il pagamento elettronico e l'accesso on-line al profilo dell'utente.

Una buona Autorità fiscale si consulta con i contribuenti e con gli altri portatori di interessi in merito ai cambiamenti ed allo sviluppo di misure e procedure, e ciò assicura che i costi di adesione siano mantenuti al livello minimo necessario per garantire l'adempimento spontaneo degli obblighi. Inoltre, gli Enti fiscali devono cooperare con le altre amministrazioni, in modo da offrire un "approccio di governo" ampio ed omogeneo.

Infine, l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali è incrementato anche dall'adozione di procedure trasparenti e conformi alle leggi domestiche ed internazionali, nonché da un utilizzo limitato ai bisogni dell'Amministrazione e rispettoso della privacy delle informazioni relative al contribuente.

2.1.3. Relazioni con i dipendenti

Dipendenti preparati, motivati e valorizzati da un trattamento equo sono più propensi ad agire con professionalità e tempestività nei confronti della clientela: nonostante salari e benefici concessi ai dipendenti, spesso, esulino dal controllo diretto dell'Agenzia. Le possibilità di carriera e di sviluppo possono contribuire a creare un ambiente di lavoro idoneo.

Inoltre, deve esserci un elevato standard di supporto e di formazione per i dipendenti, che tenga conto dei problemi legati alla globalizzazione ed alla complessità della materia fiscale.

2.1.4. Caratteristiche legali ed amministrative

I Trattati Fiscali disegnati nel Modello di Convenzione Legale OCSE prevengono la discriminazione tra i contribuenti, sia all'interno del paese che tra paesi diversi, e proteggono la riservatezza delle informazioni relative agli utenti. Inoltre, tali raccomandazioni non si applicano soltanto all'imposizione dei tributi, ma anche alle caratteristiche amministrative connesse all'esercizio della tassazione.

Infatti, mentre la legislazione fornisce la principale base legale per l'operare dell'Autorità, le pratiche amministrative sono necessarie per definire lo scopo ed i contenuti dell'azione degli Enti: esse devono dunque essere improntate a trasparenza, rispetto dei diritti del contribuente, efficienza ed efficacia.

2.1.5. Gestione ed adattamento ai cambiamenti

Per una corretta amministrazione della tassazione è necessario che le Autorità Fiscali tengano costantemente sotto controllo i cambiamenti del proprio contesto economico-legislativo, al fine di adattare ad essi le proprie pratiche.

Con riguardo ai vincoli imposti dalle condizioni legislative ed amministrative, esse devono partecipare attivamente ai forum internazionali, al fine di scambiare prospettive sulle proprie iniziative ed individuare insieme le sfide comuni da fronteggiare.

2.2 Gli Obiettivi Strategici e le Modalità di Pianificazione

L'Agenzia Fiscale ha il compito di raccogliere, attraverso la tassazione, le risorse che consentono allo Stato di funzionare e di fornire i servizi alla popolazione, ed al Governo di finanziare i propri programmi: da un'efficace ed efficiente amministrazione delle tasse dipende quindi l'intera "performance" dello Stato, ed è quindi chiaro come l'attenzione a tale aspetto sia sempre maggiore.

La missione delle Agenzie Fiscali, come si è detto, è sviluppare ed incrementare nei contribuenti l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali (la cosiddetta "Tax

Compliance”). Per qualificare meglio questa missione, tuttavia, gli Enti si pongono degli Obiettivi Strategici che possano consentire, attraverso il loro conseguimento, il perseguimento della Tax Compliance.

Il confronto tra le diverse Agenzie (l’Agenzia delle Entrate italiana, la Direction Generale des Impotes francese e Inland Revenue neozelandese) evidenzia come la scelta di tali obiettivi, pur rispondendo a specifiche esigenze di ciascun contesto, sia improntata ad una tendenziale uniformità, segno che le problematiche fronteggiate sono simili per le Agenzie considerate.

2.2.1. Inland Revenue Department (Nuova Zelanda)

L’Agenzia Fiscale neozelandese, l’Inland Revenue Department, raccoglie circa l’80% delle risorse che finanziano i programmi del governo. Essa assolve però anche altre funzioni, quali il supporto alle famiglie ed i prestiti agli studenti.

La legge di riferimento che governa il funzionamento dell’IRD è il Tax Legislation Act del 1994: compito dell’Agenzia è sia quello di amministrare le tasse che di fornire ausilio al governo nel disegno del sistema fiscale.

Nel piano per il 2005, (*“Statement of Intent”*) il traguardo auspicato è delineato come un futuro in cui i contribuenti adempiono ai propri obblighi spontaneamente, ed in cui l’Ente facilita tale adempimento.

In tal modo, la comunità considera il pagamento delle tasse come un contributo alla società, e l’IRD è conosciuto, presente e considerato come un interlocutore affidabile, professionale, efficace ed efficiente dalla platea dei contribuenti.

Gli obiettivi a lungo termine possono dunque essere così elencati:

- le entrate devono essere disponibili al fine di finanziare i programmi governativi, attraverso un sistema fiscale ed un’amministrazione efficace ed efficiente;
- le famiglie con figli a carico che rispondano a caratteristiche predeterminate devono ricevere il supporto finanziario cui hanno diritto;
- i genitori separati mantengano la responsabilità finanziaria per i propri figli;

- i prestiti agli studenti siano ripagati;¹

Dal punto di vista della nostra analisi, tuttavia, rilevante è soltanto il primo obiettivo, in quanto aspetto comune a tutti gli Enti fiscali considerati.

Per raggiungere l'obiettivo primario della Tax Compliance, dunque, l'Agenzia fiscale neozelandese ha delineato quattro obiettivi intermedi, definibili come *strategici*:

1. Il pubblico deve considerare positivamente il sistema fiscale e riporre fiducia nell'Amministratore delle tasse (ovvero l'IRD);
2. l'adesione spontanea alla legge deve essere facilitata;
3. la legge e le appropriate azioni coattive devono incoraggiare la Tax Compliance;
4. le entrate devono essere raccolte nel rispetto della legge ed in modo da proteggere l'integrità del sistema fiscale.

Uno dei contributi fondamentali all'obiettivo della *compliance* riguarda la percezione dell'IRD da parte della platea dei contribuenti: gli ampi poteri di un ente pubblico portano con sé la responsabilità delle aspettative del pubblico, in termini di rigore nell'applicazione della legge, equità, professionalità ed onestà. Tali aspettative vengono rispettate attraverso due strumenti: la **Carta dei Servizi**, che definisce gli impegni dell'Agenzia in termini di confidenzialità, equità, rispetto della privacy ed i diritti dei contribuenti, ed il **Codice di Condotta**, che definisce le responsabilità dei dipendenti dell'IRD verso il pubblico e dell'Ente stesso verso i propri dipendenti.

Infine, l'immagine dell'Agenzia può essere compromessa dal rischio di evasione fiscale, per mitigare il quale essa deve dotarsi di una leadership forte ed efficiente, di processi di gestione sani, di pratiche di lavoro efficaci ed efficienti, deve spendere il denaro pubblico con responsabilità ed essere disponibile ad essere giudicata sulla propria performance.

I quattro obiettivi strategici sono poi supportati da sei **Classi di Output**, che implicano azioni da intraprendere e che riflettono il modo in cui i principi dell'IRD contribuiscono al raggiungimento dei traguardi prefissati.

¹ Questi ultimi tre aspetti sono peculiari all'IRD, e dovranno quindi essere esclusi da un confronto tra le diverse Agenzie fiscali.

Classe 1. Disegno legislativo

Un'amministrazione fiscale efficiente richiede, per il suo corretto funzionamento, un sistema fiscale ben disegnato ed un contesto legislativo preciso.

Questa funzione contribuisce a tali aspetti sia fornendo indicazioni su come il sistema fiscale possa conseguire gli obiettivi del governo, sia fornendo previsioni sui futuri flussi fiscali per assistere il Governo nel destinare le risorse ai beni e servizi da fornire alla comunità.

Classe 2. Contenzioso e regolazione

Questa funzione incrementa la fiducia del contribuente nell'Amministrazione fiscale, attraverso la corretta interpretazione degli atti dell'Inland Revenue e delle altre leggi rilevanti per i casi considerati. Nello specifico, la Sezione Contenzioso si occupa delle dispute in maniera imparziale ed indipendente, mentre la sezione Regolamenti stabilisce regole per i privati, per le attività produttive e per il settore pubblico, oltre che statuti interpretazioni e linee-guida.

Classe 3. Servizi Informativi

Attraverso questo Servizio, l'IRD informa i contribuenti sulle imposte nuove e su quelle esistenti, al fine di aiutarli ad adempiere pienamente i propri obblighi fiscali. Inoltre, per funzionare meglio, l'Agenzia ha necessità di ricevere un feedback dal pubblico, soprattutto per capire se vi è la percezione che L'Ente non abbia adempiuto ai propri doveri: tale funzione è svolta dal Servizio Gestione Reclami.

Classe 4. Identificazione e raccolta delle imposte

Una volta che i contribuenti hanno registrato il proprio numero identificativo IRD richiedono sistemi rapidi, efficaci ed efficienti per definire e pagare le proprie tasse, nonché per ricevere i rimborsi fiscali.

Anche il Governo richiede che la gestione delle entrate sia tempestiva, efficace ed efficiente, in modo da massimizzare la disponibilità delle risorse per finanziare i propri programmi: la responsabilità per l'Inland Revenue è dunque doppia, sia nei confronti del cliente che nei confronti dell'Autorità governativa.

Classe 5. Gestione del debito

Al fine di assicurare che il Governo riceva il corretto ammontare di entrate e che i contribuenti adempiano in pieno alle proprie obbligazioni, il dipartimento deve intraprendere le azioni appropriate in caso di mancanza da parte del pubblico.

Classe 6. Funzione di Audit

Fondamentale per la Tax Compliance è la verifica del comportamento dei contribuenti, attuato mediante il controllo fiscale. Tuttavia, possono sorgere dispute sull'ammontare del gettito dovuto: tali dispute devono essere rapidamente risolte, allo scopo di assicurare che sia pagato il corretto ammontare di tasse.

Gli obiettivi intermedi indicano dunque cosa l'IRD debba conseguire per ottenere gli scopi del Governo: tuttavia, per raggiungere i propri traguardi è necessario identificare le opportunità ed i rischi che si presentano, attraverso opportuni strumenti di pianificazione e controllo.

Un processo corretto di pianificazione, infatti, consente all'Ente di:

- migliorare il monitoraggio delle azioni intraprese;
- comprendere e stabilire meglio le priorità operative;
- rafforzare i legami tra obiettivi strategici ed azioni da intraprendere.

Dagli obiettivi strategici, quindi, vengono poi declinate azioni specifiche da compiere.

Il processo di pianificazione dell'IRD si svolge in 4 fasi, secondo uno schema ciclico che consente il continuo adattamento alle condizioni ambientali interne ed esterno: innanzitutto, vengono definiti gli obiettivi della pianificazione strategica, in seguito gli obiettivi intermedi, seguiti dagli obiettivi operativi e dalla fase del budgeting, ed infine la fase della rilevazione, del controllo, della previsione e della riformulazione, che può influire direttamente sulla pianificazione strategica.

Tuttavia, per una corretta pianificazione l'Agenzia deve conoscere appieno le proprie capacità, ovvero i propri punti di forza organizzativi: perché essi siano veramente tali, occorre che rispondano a determinate caratteristiche, cioè devono:

- essere persistenti nel tempo;
- fornire punti di partenza su cui basare i miglioramenti;
- essere in linea con la percezione esterna dei punti di forza dell'Agenzia;

Attraverso tale analisi, l'IRD ha identificato tre capacità-chiave dell'Ente:

- A. *di supportare la Compliance* (questa capacità si basa sul ruolo, sulla reputazione e sulla cultura dell’Agenzia);
- B. *di comprendere le informazioni finanziarie del contesto esterno.*
- C. *di costruire e sviluppare processi*

A partire da queste tre capacità, l’IRD costruisce il proprio processo di pianificazione, in modo da massimizzare gli obiettivi, misurati attraverso appositi indicatori²

2.2.2 Direction Generale des Impotes (Francia)

L’Agenzia fiscale francese, la DGI, identifica i valori fondanti della propria missione nell’Articolo 13 della Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino del 26 Agosto 1789: *“Il mantenimento di una forza di polizia e le spese della Pubblica Amministrazione richiedono un contributo da parte del pubblico. Ciò deve essere adempiuto dai cittadini equamente, in funzione della loro capacità di contribuzione”*.

Tra gli obiettivi primari, anche per la DGI, vi è la promozione della Tax Compliance.

Inoltre, tra i valori³ che informano l’intero operato dell’Agenzia francese vi sono il mantenimento di una tradizione di etica professionale, con particolare riguardo alla professionalità, alla riservatezza ed alla parità di trattamento per tutti i contribuenti, in accordo con le leggi promulgate dal Parlamento.

Infine, valore fondamentale per la DGI è il rispetto delle pari opportunità, della solidarietà e della crescita professionale per i propri dipendenti, come strumento di arricchimento della comunità di cui l’Ente ed i suoi dipendenti sono parte.

Guidata da questi valori, la DGI aspira a divenire una delle migliori Autorità Fiscali europee, ed ad essere riconosciuta come tale grazie alla qualità dei propri servizi, dell’efficacia della lotta all’evasione, l’abilità di controllo dei costi e la qualità della vita professionale del proprio staff.

² Per una trattazione approfondita degli indicatori utilizzati dall’IRD, si veda il par. 3.2

³ Tali valori provengono da una consultazione promossa dalla direzione della DGI tra i propri dipendenti.

Per raggiungere tale futuro desiderato, nel *Performance Contract*⁴ per il triennio 2003-2005, la DGI si pone quattro **obiettivi strategici**:

1. Divenire, nel 2005, un modello per l'intera pubblica amministrazione francese, sulla base di un'organizzazione incentrata sugli utenti, l'adozione rapida di nuove tecnologie per interagire con i contribuenti ed una nuova cultura del servizio alla clientela
2. Assicurare ancor più efficacemente che tutti i cittadini siano trattati con equità, offrendo sicurezza nell'amministrazione delle obbligazioni legate alle tasse (pagamenti e rimborsi) e rafforzando i processi di audit, in modo da eliminare i casi più gravi di frode
3. Garantire che l'intera comunità della DGI benefici di tali cambiamenti
4. Realizzare guadagni di produttività nell'adempimento dei propri compiti.

Per raggiungere questi traguardi, l'Agenzia intende divenire più aperta al pubblico, ed intende fare ogni sforzo possibile affinché l'amministrazione centrale divenga più sensibile alla rete locale dei servizi decentrati.

In sintesi, la DGI, a seguito dell'impulso dato dai propri valori, guidata dai propri obiettivi ed impegnata dai piani per il futuro, intende fornire *il miglior servizio pubblico ad un costo inferiore*.

La modalità di pianificazione dell'Agenzia sono espresse nel Contract of Performance, il quale è diviso in tre sezioni, secondo un principio di consequenzialità.

La prima sezione definisce gli obiettivi strategici sopraelencati, attraverso i quali conseguire il massimo livello di Compliance: ciascuno di essi si articola ulteriormente in *azioni*, che traducono in attività operative le direzioni strategiche considerate.

La seconda sezione, attraverso l'analisi del contesto interno ed esterno, identifica i principali fattori di cambiamento per la DGI: nello specifico, una maggiore apertura all'esterno ed un incremento del supporto dato alla rete di agenzie locali da parte dell'Amministrazione

⁴ Il Performance Contract rappresenta l'equivalente dello Statement of Intent dell'IRD: in esso vengono resi noti al pubblico i programmi della DGI per il triennio considerato (2003-2005), quale impegno vincolante per l'Amministrazione che lo redige.

Tale contratto, in accordo con la Legge Costituzionale sugli Atti Finanziari del 1 Agosto 2001, segnala una maggiore attenzione di tutta la Pubblica Amministrazione francese nel passaggio da una cultura basata sui processi ad una cultura basata sulla *performance*, distinta per trasparenza negli obiettivi e nelle risorse impiegate.

Centrale. Anche questi fattori di cambiamento sono poi articolati in azioni, secondo lo schema già tracciato per gli obiettivi strategici.

Infine, la terza sezione riguarda l'allocazione e l'utilizzo delle risorse a disposizione della DGI, attraverso quattro obiettivi principali: la divisione dei guadagni di produttività ed il mantenimento della trasparenza nell'utilizzo delle risorse, l'introduzione di maggiore flessibilità manageriale, un piano di *profit-sharing* per le componenti dell'Agenzia e la valutazione dei successi della DGI. Anche in questo caso, gli obiettivi sono articolati in azioni.

Ognuna delle attività operative incluse nella pianificazione deve poi essere valutata, attraverso l'utilizzo di appositi indicatori che offrano la possibilità di verificare l'efficienza e l'efficacia delle azioni intraprese.

2.2.3. Agenzia delle Entrate (Italia)

L'Agenzia delle Entrate, costituitasi nel 1999 con il D.Lgs. n. 57 del 30/7, svolge tutte le funzioni ed i compiti ad essa attribuiti dalla legge in materia di entrate tributarie e diritti erariali, per perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali. Obiettivo principale dell'Agenzia è dunque, anche nel caso italiano, la promozione della c.d. Tax Compliance, ovvero la massimizzazione del gettito complessivo conseguente alla massima adesione spontanea da parte dei contribuenti all'obbligazione fiscale⁵.

2.2.3.1. L'Atto di Indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2003-2005

L'Atto di indirizzo⁶ determina gli sviluppi della politica fiscale e gli obiettivi della gestione tributaria per gli anni considerati: in coerenza con quanto stabilito nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria, l'Atto informa l'operato dell'Amministrazione Fiscale nel suo complesso.

In esso vengono definite le linee generali della politica fiscale e della gestione tributaria, nonché gli obiettivi di quest'ultima per le agenzie fiscali⁷: ciascuna di queste, inoltre,

⁵ Il gettito medio complessivo raccolto dall'Agenzia ammonta a circa 300 miliardi di Euro

⁶ Art 59 D. Lgs 30/7/1999.

⁷ Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane, Agenzia del Territorio ed Agenzia del Demanio

contratta con il Ministero una Convenzione, stipulata al fine di raggiungere gli obiettivi enunciati nell'Atto di Indirizzo.

Gli obiettivi individuati per la stipula della Convenzione 2003 con l'Agenzia delle Entrate riguardano:

- 1) la riduzione dell'onerosità degli obblighi tributari, da conseguirsi attraverso la semplificazione degli strumenti per la dichiarazione fiscale del contribuente, l'ampliamento della rete di assistenza ed il corretto funzionamento delle strutture che erogano servizi ai cittadini;
- 2) Il proseguimento delle iniziative volte a favorire l'adesione spontanea agli obblighi fiscali, attraverso una maggiore cooperazione Amministrazione/cittadino e l'ampliamento della platea dei soggetti interessati dagli studi di settore;
- 3) l'incremento dell'attività di contrasto all'evasione, con il potenziamento delle attività di investigazione, il maggiore coordinamento con la Guardia di Finanza e l'incremento dei modelli di elaborazione di analisi dei rischi;
- 4) il potenziamento degli istituti deflativi del contenzioso e l'attuazione del concordato fiscale;
- 5) riconfigurazione del sistema di riscossione coattiva, in ragione della semplificazione dell'ordinamento tributario, del consolidarsi degli strumenti di adesione spontanea, della riduzione dello stock di procedure da espletare;
- 6) verifica dello stock esistente dei rimborsi d'imposta, ai fini di una sua rapida eliminazione;
- 7) progettazione e ridisegno degli strumenti informativi relativi alle modalità di erogazione dei rimborsi, anche mediante l'uso della tecnologia web;
- 8) miglioramento delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, allo scopo di ottimizzare sia i servizi resi che i processi operativi interni;
- 9) l'attuazione del Federalismo Fiscale, mediante l'offerta di servizi più efficienti a Regioni ed Enti Locali, in modo che possano realizzare economie di gestione e migliorare efficienza e qualità dei servizi prestati al cittadino.

2.2.3.2 La Convenzione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia delle Entrate

La Convenzione rappresenta il documento, stipulato tra il Ministro delle Finanze ed il Direttore dell'Agenzia delle Entrate, con cui l'organo politico (il Ministero) e l'Amministrazione Fiscale (l'Agenzia) concordano le modalità con cui l'Ente svolge la propria attività, le risorse ad essa dedicate, i risultati attesi ed i sistemi di verifica di questi ultimi, per l'esercizio cui si riferisce. Essa è dunque redatta annualmente, ed è lo strumento di collegamento tra le scelte politiche del Governo e l'attuazione di esse a livello amministrativo.⁸

La convenzione regola, per il periodo 1 gennaio – 31 dicembre dell'anno in cui è stipulata, i rapporti tra Ministero e Agenzia, definendo:

- a) la durata e l'oggetto del contratto;
- b) le risorse finanziarie destinate all'Agenzia delle Entrate;
- c) l'assegnazione all'Agenzia dei beni immobili e mobili di proprietà dello Stato;
- d) i flussi informativi che l'Agenzia si impegna a fornire, per consentire alla struttura amministrativa alle dipendenze del Ministro (il Dipartimento per le politiche fiscali) di svolgere i compiti ad esso assegnati
- e) i sistemi di monitoraggio dei risultati, in modo da verificare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi incentivati e la relativa quota incentivante spettante all'Agenzia;
- f) le modalità di esercizio della funzione di vigilanza, esercitata dal Dipartimento nei confronti dell'Agenzia;
- g) gli strumenti e le modalità di comunicazione istituzionale e gli strumenti di osservazione della qualità dei servizi erogati al contribuente;
- h) i sistemi informativi che l'Agenzia delle Entrate si impegna ad adottare, in modo che esse risultino coerenti con il piano di e-government, armonizzando le iniziative con quelle ministeriali;
- i) le eventuali modifiche alla Convenzione e la risoluzione delle controversie relative all'applicazione di essa.

⁸ La Convenzione è l'attuazione dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 59 d.lgs 300, del 30/7/1999, con cui è stata istituita l'Agenzia delle Entrate.

Mediante la Convenzione, dunque, il Governo contratta con l’Agenzia le attività per l’esercizio in questione, indirizzandone l’operato in relazione agli obiettivi di politica economica desiderati.

La Convenzione, inoltre, descrive in modo dettagliato gli obiettivi gestionali che l’Agenzia deve perseguire, e subordina l’erogazione di una quota incentivante al raggiungimento di tali traguardi: è lo strumento che il Ministero utilizza per “simulare” la concorrenza, in modo che l’Agenzia fiscale sia in grado di conseguire vantaggi di efficienza.

Il Piano Triennale dell’Agenzia

Il documento principale di programmazione per l’Agenzia delle Entrate è rappresentato dal *Piano Triennale*, esso illustra le linee-guida secondo cui l’Agenzia deve operare nel triennio considerato⁹, elencandone gli obiettivi strategici e declinando le azioni da intraprendere per conseguire tali obiettivi.

Gli obiettivi dell’Agenzia rappresentano l’articolazione della missione aziendale (ovvero l’incremento della Tax Compliance, a sua volta funzionale all’equità fiscale a livello di sistema complessivo, secondo il D. Lgs. 300/99), e possono essere raggruppati in 6 grandi finalità in cui si sostanzia la *missione aziendale*¹⁰:

1. maggiore efficacia nella gestione dei tributi e della qualità dei servizi resi al cliente;
2. maggiore efficacia nell’attività di prevenzione e contrasto all’evasione;
3. evoluzione del modello organizzativo e manageriale;
4. razionalizzazione e qualificazione delle infrastrutture fisiche, tecnologiche e del patrimonio applicativo;
5. aumento della conoscenza presso i diversi portatori di interessi del ruolo e delle attività dell’Agenzia;
6. sviluppo delle attività complementari (quali ...??).

⁹ Nel caso considerato, il documento esaminato è il Piano Triennale 2005-2007.

¹⁰ Gli obiettivi strategici sono sostanzialmente confermati rispetto allo scorso Piano Triennale

Il modello di pianificazione dell’Agenzia delle Entrate rispetta lo schema dell’articolazione per progetti. Per ognuno dei 6 obiettivi strategici si è provveduto all’individuazione di fattori chiave da perseguire per il raggiungimento di tali finalità, detti *Fattori Critici di Successo*.

A loro volta, i fattori critici di successo sono attuati mediante *azioni*, che rappresentano la traduzione operativa del piano, condotta a livello centrale, periferico, sia centrale che periferico e progettuale.

Ogni azione e progetto è poi misurata mediante appositi *indicatori*, attraverso i quali si può determinare il raggiungimento o meno del *target* desiderato, ovvero del risultato atteso dell’azione in termini quantitativi e temporali.

Non soltanto ogni azione è dotata di un proprio indicatore, ma gli stessi Fattori Critici di Successo presentano un *indicatore di impatto*.

Inoltre, in molti casi, agli indicatori è collegato un *driver*, ovvero uno strumento attraverso il quale misurare l’indicatore stesso.

La strategia si collega dunque all’azione secondo un percorso logico, indicato nella **Mappa strategica di Agenzia**. Tale mappa, documento che esplicita le relazioni tra gli elementi del Piano triennale, deriva dall’adozione della logica della *Balanced Scorecard*: obiettivo di tale metodologia è tradurre la missione e la strategia dell’Agenzia in un insieme di misure, e soprattutto rappresentare secondo percentuale la dimensioni di generazione del valore, per misurare il livello di attuazione degli obiettivi istituzionali.

Dunque, ognuno degli elementi del piano, dagli obiettivi strategici ai Fattori Critici di Successo alle singole azioni, è riclassificata secondo una logica di BSC, con la quale è dato un “peso” relativo a ciascun obiettivo, FSC od azione nel conseguimento delle finalità dell’Agenzia delle Entrate.

2.3 Logiche e Metodologie

Come si è visto, le Agenzie fiscali considerate operano secondo un processo di pianificazione orientato dal proprio obiettivo primario, ovvero la Tax Compliance, declinato poi, nei documenti programmatici, in obiettivi strategici, progetti e azioni.

Tuttavia, le modalità per raggiungere tale obiettivo sono orientate da logiche di fondo che rispondono a scelte precise, e che differiscono tra i vari paesi.

Ognuno di essi, infatti, possiede ed utilizza un proprio modello di Compliance ed utilizza modalità differenti per conseguire i propri obiettivi, mediante, ad esempio, il confronto con altre Agenzie o con altri Enti della stessa amministrazione pubblica, oppure partecipando ad iniziative internazionali coordinate.

Inoltre, la logica stessa sottesa alla pianificazione può differire tra le Autorità, orientandone in tal modo l'azione.

2.3.1 Inland Revenue Department (Nuova Zelanda)

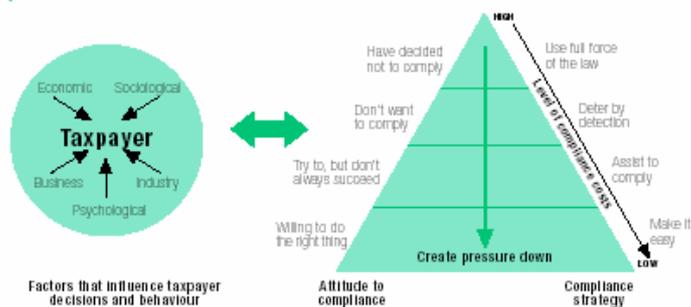
L'Agenzia neozelandese, per meglio costruire ed incoraggiare un ambiente in cui i contribuenti, e tutti gli utenti, adempiano spontaneamente ai propri obblighi, utilizza un modello di Compliance che tiene conto sia dei fattori che influenzano le decisioni ed il comportamento dei contribuenti, sia dei costi della Tax Compliance.

Questi ultimi sono rappresentati da un modello a "piramide", il cui vertice rappresenta i massimi costi legati ai comportamenti evasivi, mentre man mano che ci si sposta verso la base i costi si riducono in relazione all'aumento dell'adesione spontanea.

Grazie a tale modello, l'approccio ai bisogni dei contribuenti risulta più adeguato e più reattivo, poiché riconosce i fattori esterni che influenzano l'attitudine all'adempimento da parte degli utenti.

Uno dei concetti-chiave alla base di tale modello è cercare di garantire che il sistema fiscale e la sua amministrazione siano disegnati per facilitare la Compliance tra la maggioranza dei contribuenti che desiderano rispettare la legge, assicurando allo stesso tempo le appropriate sanzioni per l'evasione volontaria.

Our compliance model



Il modello di Compliance utilizzato dall'Inland Revenue:

- a sinistra, sono evidenziate le motivazioni alla base del comportamento del contribuente

- a destra, la "piramide della Compliance", che evidenzia i comportamenti del contribuente e le risposte da attuare da parte delle autorità fiscali. Più ci si avvicina al vertice delle piramide, maggiori sono i costi per assicurare l'adesione spontanea.

Tuttavia, le sanzioni non esistono soltanto per combattere l'evasione e per incoraggiare la futura adesione da parte degli evasori fiscali: esse incoraggiano anche la Compliance da parte dell'intera platea dei contribuenti, poiché la presenza di sanzioni effettivamente applicate incrementa la credibilità dell'Agenzia ed è una delle ragioni alla base della decisione di rispettare gli obblighi.

L'IRD, inoltre, partecipa attivamente a confronti con altri Enti fiscali internazionali: poiché l'internazionalizzazione pone opportunità e rischi per l'Agenzia, essa ha la necessità di comprendere meglio come tale elemento possa modificare il comportamento dei contribuenti. Per questo, l'Autorità neozelandese prende parte a :

- Forum ed iniziative condotte da organizzazioni internazionali, quali l'OECD, l'Associazione del Commonwealth sulle Amministrazioni Fiscali ed il Gruppo di Studi e Ricerca sulle Amministrazioni Fiscali asiatiche
- L'International Tax Dialogue (ITD), un'iniziativa congiunta dell'OCSE, della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale per incoraggiare e facilitare la discussione in materia fiscale tra le Agenzie nazionali e tra queste e le Organizzazioni Internazionali

- Un'iniziativa di benchmarking sulla tecnologia utilizzata, promossa dalla stessa IRD, a cui non partecipano soltanto Autorità nazionali, ma anche Agenzie di Stati USA e banche d'affari private: lo scopo è comprendere meglio l'utilizzo della tecnologia da parte delle differenti organizzazioni, per ottenere informazioni ed inputs sugli sviluppi futuri della tecnologia applicata alle materie fiscali. Tale indagine, svolta attraverso l'invio di questionari ai partecipanti, è stata una prima volta attuata per il 2002, con l'adesione di 24 soggetti, ed è poi stata replicata per il 2003.

Nella seconda fase, tuttavia, è stata esclusa la partecipazione delle banche private, mentre è aumentato il numero di Autorità statali statunitensi e di Agenzie nazionali (31 partecipanti).

Infine, l'Autorità fiscale neozelandese si confronta continuamente con altri rami della Pubblica Amministrazione, per poter dare al proprio operato un indirizzo coerente con quello dell'intero Stato, ma anche con il settore privato e con le associazioni professionali, in modo da mantenere il controllo continuo dell'ambiente in cui si trova ad operare. A tal fine, l'IRD partecipa e promuove iniziative di benchmarking tra le organizzazioni, pubbliche e private, che operano nel paese, confrontandone le dotazioni tecnologiche, i modelli organizzativi ed i risultati sulla base degli indicatori prescelti.

2.3.2 DGI (Francia)

Anche la Direction Generale des Impotes, per meglio comprendere l'ambiente in cui si trova ad operare, ha aumentato i propri contatti sia con le Autorità fiscali estere che con altre Amministrazioni governative, ma anche con il settore privato e con le cosiddette *public utilities*, per beneficiare della maggior quantità possibile di risorse informative per la propria azione.

Per quanto riguarda i contatti con l'estero, l'amministrazione francese:

- Partecipa all'International Tax Dialogue
- Ha partecipato ad entrambe le fasi dell'International Technology Benchmarking Study proposto dall'Inland Revenue Department neozelandese

- Ha tuttora in corso (ed intende incrementare) gli scambi di personale con altri paesi, in linea con la partnership già esistente con Canada e Regno Unito: ciò fornisce la possibilità ai propri dirigenti di acquisire esperienza a livello internazionale, mentre la stessa Agenzia francese può beneficiare delle conoscenze apportate dai dirigenti stranieri. Tale scambio si prevede esteso anche a dipendenti di livello non dirigenziale
- Infine, la DGI incoraggia contatti regolari con le altre autorità dell'Unione Europea, così come con i paesi del G7.

All'interno, invece, la DGI ha in programma di costituire un Comitato composto di personale qualificato proveniente da vari settori (università, organi amministrativi di altri paesi, associazioni professionali, settore privato) per aiutare l'Autorità a divenire più attenta ai bisogni dei contribuenti, più trasparente e più efficiente: tale Comitato ha il compito di fornire consulenza alla DGI in merito all'attuazione del Performance Contract, sul rapporto di Performance e sull'appropriatezza delle strategie decise.

I suoi membri, nominati dal direttore generale, sono scelti individualmente, e non in quanto rappresentanti di alcuna istituzione

2.3.3 Agenzia delle Entrate (Italia)

L'Agenzia delle Entrate, per conseguire l'obiettivo primario della Tax Compliance, utilizza lo stesso modello "a piramide" utilizzato dall'Inland Revenue neozelandese. A differenza del modello dell'IRD, tuttavia, il paradigma dell'Agenzia delle Entrate evidenzia, ai lati della piramide, anche le risposte strategiche dell'Agenzia in relazione al mercato di riferimento: se la base rappresenta l'"Area della fisiologia", ovvero quei contribuenti che desiderano adempiere spontaneamente ai propri obblighi fiscali, la risposta sarà nella direzione della semplificazione normativa e dell'assistenza, mentre man mano che ci si sposta verso il vertice, e conseguentemente aumenta l'ostilità del contribuente (la c.d. "Area della patologia"), le risposte saranno di contenziioso, dissuasione e riscossione coattiva.

Inoltre, nei contatti con l'estero, l'Agenzia delle Entrate ha partecipato al Technology Benchmarking proposto dall'Ente neozelandese (soltanto quello relativo al 2003), e prende parte ai Forum proposti dalle Organizzazioni Internazionali.

Tuttavia, dal punto di vista dell'apertura all'estero, dal Piano Triennale risulta un'attenzione a tali problematiche inferiore rispetto a quanto emerge dai documenti relativi alle Agenzie neozelandese e francese.

Infine, per quanto riguarda la prospettiva interna, l'Agenzia delle Entrate ha coinvolto, nelle analisi di scenario e di contesto, sia le Direzioni centrali che quelle Regionali, in modo che tutte le unità organizzative coinvolte partecipassero alla riflessione sugli obiettivi da conseguire e sulle attività da intraprendere.

2.4 Il Processo di modernizzazione

Nella ricerca dell'efficienza e dell'efficacia per il raggiungimento dei propri obiettivi, le Autorità fiscali hanno intrapreso un processo di modifica e riforma della propria struttura, in modo da rispondere meglio alle esigenze del contribuente, dell'ambiente esterno e del Governo.

Tali modificazioni riguardano l'Organizzazione dell'Ente, la gestione delle Risorse Umane, gli aspetti tecnologici dell'Amministrazione delle tasse (con particolare riguardo all'utilizzo degli strumenti informatici) ed i mezzi per il controllo dei costi amministrativi sostenuti dalle Agenzie.

2.4.1 La struttura organizzativa delle Agenzie

La tendenza internazionale, negli ultimi 20-30 anni, mostra come l'organizzazione degli Enti fiscali si siano evolute da un modello basato sul tipo di imposta al cosiddetto *modello funzionale*. Inizialmente, infatti, le Autorità fiscali costituivano dipartimenti multifunzionali, tra loro indipendenti, dedicati ciascuno ad un diverso tipo di imposta. Nonostante tale tipologia organizzativa adempisse allo scopo, presentava tuttavia numerosi svantaggi: l'inefficienza derivante dalla duplicazione di numerose funzioni, gli inconvenienti per i contribuenti (ad esempio le imprese) con più di un "profilo" fiscale, la complicazione della gestione della Tax Compliance, a causa della separazione, per ogni tipo di imposta, delle

funzioni di audit e di raccolta del gettito. Inoltre, tale modello incrementava la percezione, da parte della platea dei contribuenti, di un trattamento diseguale, impediva la flessibilità dei dipendenti e frammentava eccessivamente la gestione dell'Autorità, complicando oltremodo i processi di pianificazione e coordinamento.

Il passo successivo è stato il modello funzionale, secondo il quale lo staff è organizzato in gruppi funzionali, quali registrazione, audit, accertamento, contenzioso, ecc..., ciascuno dei quali processa tutti i tipi di imposta.

Questo tipo di approccio è stato adottato per introdurre una maggiore standardizzazione dei processi tra le imposte, per semplificare la gestione delle informazioni sui contribuenti ed, in generale, per accrescere l'efficienza dell'Ente.

Rispetto al modello precedente, lo schema funzionale offre molti vantaggi, ed ha consentito molti sviluppi nell'amministrazione della materia fiscale. Tuttavia, anch'esso non è privo di debolezze: la frammentazione per funzioni può implicare un servizio non adeguato, mentre la standardizzazione può essere inappropriata alle molteplici e varie caratteristiche della Compliance.

Infine, una tendenza recente tra molti paesi sviluppati riguarda l'organizzazione per tipologie di contribuenti (ad esempio, lavoratori dipendenti, piccole/medie imprese, grandi imprese, ecc...): in tal modo, il rischio relativo ad ogni gruppo di contribuenti, caratterizzato da problematiche peculiari, può essere meglio valutato ed affrontato da parte dell'Agenzia fiscale. Il raggruppamento delle attività funzionali in una struttura unificata per segmenti di contribuenti rafforza le prospettive di un aumento dei livelli di Tax Compliance.

Tra i paesi OCSE, tuttavia, il modello è ancora agli stadi iniziali di utilizzo: nella maggior parte dei casi in cui è stato adottato, è stata creata un'unità dedicata ai maggiori contribuenti.

2.4.1.1 Inland Revenue Department (Nuova Zelanda)

La struttura dell'Agenzia neozelandese comprende tutte e tre i modelli organizzativi sopra elencati; infatti, essa è strutturata secondo il modello funzionale, ma prevede anche un'articolazione per tipo di tassa e per profilo del contribuente.

L'aspetto più innovativo riguarda quest'ultimo modello, che suddivide i contribuenti neozelandesi in 6 gruppi,. Ciò serve all'IRD per intraprendere strategie più centrate sui

bisogni dell'utente e su come essi influenzino le priorità dell'Ente, nelle varie aree funzionali e nell'operato complessivo.

L'IRD programma di implementare le strategie per ogni gruppo di clienti entro la fine del 2004: i, l'Agenzia vuole definire quello che i contribuenti vogliono e quali risultati si vogliono ottenere per tali gruppi, specificando le strategie, le azioni e le iniziative, gli indicatori per misurare i risultati.

Tali gruppi, secondo la programmazione dell'IRD, sono rappresentati da:

- I. Grandi imprese: esse, nonostante siano soltanto lo 0,19% dei contribuenti neozelandesi, generano circa il 45% del gettito dell'Agenzia. Ciò aiuta a comprendere l'importanza del segmento, cui si aggiunge la complessità della gestione delle problematiche correlate: l'ampiezza degli affari e la caratteristica di interessare differenti giurisdizioni fiscali. Dal 1994 l'IRD possiede un'unità dedicata alle grandi imprese (cui, nel 2003, sono stati aggiunti i 100 maggiori contribuenti individuali), dotata di staff altamente specializzato in tema di tassazione internazionale. Inoltre, essa si occupa di garantire un più tempestivo controllo dei pagamenti effettuati da questo gruppo.
- II. Piccole/medie imprese: esse rappresentano l'86% delle imprese del paese, e contribuiscono per circa il 40% del gettito dalle aziende: per ridurre i costi di compliance, è necessario facilitare l'adempimento a questa categoria di contribuenti, sia attraverso l'ulteriore espansione dei servizi elettronici che la facilitazione ad iniziare e terminare l'attività economica.
- III. Singoli contribuenti: i percettori di salario rappresentano il 64% degli utenti dell'Agenzia. Nella maggior parte dei casi, tutte le loro tasse sono pagate dal datore di lavoro (attraverso il sistema PAYE) o dalla loro banca. Di conseguenza, l'interazione di tali soggetti con l'Inland Revenue è ridotta.
- IV. Famiglie.
- V. Organizzazioni non lucrative: le organizzazioni non a scopo di lucro presentano aspetti del tutto peculiari. Esse, infatti, sono generalmente costituite per scopi benefici, ma i loro affari generano benessere anche per i possessori e sono tassate su tale base. Inoltre, possono essere carenti nella conoscenza delle proprie obbligazioni fiscali.

VI. Intermediari: essi giocano un importante ruolo nell'aiutare i contribuenti a comprendere i propri obblighi fiscali e di conseguenza a d adempierli. L'IRD considera dunque necessario operare a stretto contatto con gli intermediari per assicurare l'adempimento spontaneo.

L'ambiente in cui opera l'Agenzia neozelandese è in continuo cambiamento, dal punto di vista legislativo, economico e tecnologico, è dunque necessario che l'Ente adegui la propria struttura alle mutate necessità. Tuttavia, la scelta dell'Inland Revenue è quella di non procedere a modificazioni radicali, ma di procedere a cambiamenti incrementali della propria organizzazione, evitando stravolgimenti.

2.4.1.2 DGI (Francia)

La direzione delle tasse francese utilizza, quale criterio principale per la propria struttura organizzativa, il criterio funzionale, ma ha costituito anche una segmentazione per tipo di contribuente. L' orientamento della DGI è, infatti, quello di adattare la struttura amministrativa ai bisogni degli utenti, l'Agenzia francese si impegna a fornire a tutti i tipi di contribuenti un'unica struttura, che possa gestire l'intero spettro delle questioni fiscali¹¹.

Ciò è espressione della transizione, in atto nella DGI, da un'organizzazione basata sui processi ad una basata sugli utenti: nel caso francese, la segmentazione comprende tre tipi di segmenti di contribuenti:

- I. Le Grandi Compagnie: per far fronte alle problematiche poste dai contribuenti maggiori, la DGI intende rafforzare, entro il 2005, l'autorità del DGE (il Di rettorato per le Grandi Imprese), incrementando del 50% la gamma di specializzazioni della struttura.
- II. Le piccole medie imprese: per questo segmento di contribuenti, la DGI programma di completare nel 2005 la fusione tra gli Uffici di Accertamento e Raccolta del gettito. Poiché l'Autorità assume la responsabilità per la raccolta delle imposte sia sulle

¹¹ In seguito alle decisioni del Comitato Tecnico Interministeriale, in data 7 Ottobre 2002

compagnie che sulle retribuzioni, le piccole-medie imprese opereranno con un'unica struttura fiscale, la cosiddetta *CDI-Recette*.

III. Infine, per i singoli contribuenti privati, la DGI sperimenterà un piano di fusione le responsabilità dell'Ufficio di Accertamento e dell'Ufficio sulla Proprietà, in modo che i contribuenti abbiano accesso ad una singola struttura amministrativa che si occupi sia delle tasse statali che locali.

2.4.1.3 Agenzia delle Entrate (Italia)

L'articolazione della struttura organizzativa dell'Agenzia delle Entrate risponde principalmente al criterio funzionale; pertanto, gli Uffici delle Direzioni (sia centrali che locali) sono infatti suddivisi per funzione. Tuttavia, l'Autorità italiana presenta ancora, insieme all'articolazione funzionale, una segmentazione per tipo di imposta.

L'Agenzia delle Entrate, secondo un confronto effettuato dall'OCSE nel 2001, dedica anche una branca delle proprie attività ai maggiori contribuenti, in quanto essi presentano il più elevato rischio per un'amministrazione fiscale efficace, ma non ha ancora effettuato la segmentazione dell'organizzazione secondo le tipologie di utenti.

Particolarità dell'autorità italiana, inoltre, è quella di non possedere un'attività investigativa integrata sulle frodi fiscali: tale attività è effettuata da un'agenzia separata (la Guardia di Finanza), nonostante l'Agenzia delle Entrate sia l'unico organismo responsabile per l'invio degli avvisi di accertamento. Per riassumere sinteticamente la struttura organizzativa delle Amministrazioni considerate, si può far riferimento alla tabella sottostante

Paese	Criterio organizzativo principale	Unità per i contribuenti di grandi dimensioni	Funzione specifica per la raccolta dell'arretrato	Funzione dedicata all'evasione fiscale grave	Attività di compliance condotta per tipo di tassa o integrata
Francia	Funzionale/Per tipo di contribuente	Presente	Presente	Assente	Integrata
Italia	Funzionale/Per tipo di imposta	Presente	Presente	Presente	Integrata
Nuova Zelanda	Funzionale/Per tipo di contribuente/Per tipo di imposta	Presente	Presente	Presente	Integrata

Ad esempio, paesi in cui le attività relative alla Tax Compliance sono condotte per tipo di imposta sono Finlandia, Norvegia e Svezia (fonte OCSE)

2.4.2 La gestione delle Risorse Umane

Nel processo di adeguamento delle agenzie fiscali alle sfide poste dal contesto in cui si trovano ad operare, l'attenzione alla motivazione del personale ed alle condizioni in cui questo si trova ad operare divengono elementi cruciali per assicurare il rispetto della Tax Compliance; infatti, la capacità e professionalità dei dipendenti si riflettono nei rapporti delle Autorità con la platea dei contribuenti, influenzando positivamente sulla volontà di questi di adempiere spontaneamente ai propri obblighi fiscali.

2.4.2.1 Inland Revenue (Nuova Zelanda)

Secondo lo Statement of Intent dell'IRD, per l'anno 2004-2005, la massima enfasi deve essere posta sul miglioramento delle condizioni del personale e sulla "cultura" aziendale. Fattore critico per migliorare le capacità dell'Agenzia, infatti, è lo sviluppo continuo delle conoscenze in un ambiente lavorativo adeguato.

Secondo un'indagine di benchmarking con le altre pubbliche amministrazioni neozelandesi, effettuata dall'IRD, l'Ente fiscale opera come un'organizzazione efficiente. Tuttavia, per migliorare ulteriormente il proprio operato ed i propri servizi, l'Agenzia intende fornire al proprio personale l'opportunità di accrescere ed aggiornare le sue capacità.

La HRS (Human Resources Strategy) dell'Ente fiscale neozelandese, che descrive le priorità nella gestione delle Risorse Umane per i prossimi tre anni al fine di raggiungere l'obiettivo desiderato, identifica tre aree principali su cui focalizzare l'attenzione:

- Leadership.

Attraverso i leaders, l'IRD trasmette la propria direzione strategica al resto del personale, collegando il lavoro dei dipendenti agli obiettivi da raggiungere. Inoltre, i dirigenti devono poter riconoscere cosa è necessario per costruire e mantenere un'organizzazione di successo. A tal fine, nel periodo 2002-2003 è stato implementato

il Team Leader Development Programme, mirato a creare una comune comprensione delle aspettative in merito all'azione della dirigenza ed un coerente uso delle pratiche e del linguaggio di management in tutto l'IRD. Infine, nel periodo 2004-2005 l'IRD programma di portare a termine il primo modulo del Management Development Programme, che dovrebbe fornire quelle opportunità di sviluppo che l'Autorità ritiene critiche per la formazione di leaders capaci.

- Capacità.

Per avere piena comprensione delle capacità dell'Agenzia, durante il periodo 2004-2005 è in corso un'indagine sul fabbisogno informativo per la gestione delle Risorse Umane, in modo da accertare in modo più accurato le capacità a disposizione dell'Ente. Molte delle aree di intervento dell'IRD, secondo tale indagine, necessiteranno di un numero maggiore di dipendenti qualificati, per poter affrontare la maggiore complessità del lavoro da svolgere: per tale motivo, l'Agenzia neozelandese programma di assumere un numero maggiore di individui tecnicamente preparati. Inoltre, nell'ottobre 2003 è stata introdotta la Qualifications Strategy, la quale, per sopperire alla necessità di personale più qualificato, prevede sia l'assunzione di nuovo staff che l'assistenza al personale dipendente per aggiornare ed incrementare le loro qualifiche. Tale strategia è attuata attraverso un progetto parallelo, in collaborazione con alcune università, per sperimentare modi flessibili di impiego per personale selezionato, ed un progetto di addestramento interno.

- Relazioni interne

Un ambiente di lavoro caratterizzato da relazioni aperte ed oneste contribuisce, come si è detto, ad una collaborazione positiva tra i dipendenti dell'IRD e la comunità intera; inoltre, tale ambiente contribuisce ad attirare e mantenere personale qualificato, ed a migliorare la produttività e l'impegno per ottenere gli obiettivi strategici. L'IRD, per conoscere la natura delle proprie relazioni interne, attua ogni anno un'indagine sul Clima Aziendale: secondo l'indagine del 2003, la considerazione dell'Inland Revenue come datore di lavoro è cresciuta dal 2001, ed è superiore del 16% al benchmark del settore pubblico e privato. L'Agenzia neozelandese ha inoltre in corso numerose iniziative per mantenere e migliorare relazioni positive con i dipendenti: l'accento è

posto sulla comunicazione all'interno dell'organizzazione, sui concetti di etica, onestà ed integrità e sulla strategia per assicurare la salute e la sicurezza dei dipendenti.

2.4.2.2 DGI (Francia)

Anche nel Contract of Performance dell'Agenzia francese, per il triennio 2003-2005, l'enfasi è posta sulla Gestione delle risorse Umane, sia per i dirigenti che per il resto del personale: l'attività è al centro degli obiettivi strategici. L'Autorità intende fare il possibile affinché i managers assumano un ruolo centrale nella trasformazione, che il progresso sia esteso a tutto lo staff e che la qualità del dialogo interno sia ulteriormente migliorata.

Per quanto riguarda il ruolo della dirigenza, la DGI pone quattro obiettivi misurabili¹², in modo da assicurare che i propri managers esercitino un ruolo attivo nel cambiamento:

1. Mantenere il loro numero al livello del 2002 (5.300) o più alto;
2. Garantire che il tasso medio di promozioni dei dirigenti al 2° livello rimanga almeno quello del periodo 2000-2002, ovvero il 16%¹³
3. Assicurare che il tasso medio di promozioni al livello 3 rimanga pari a quello del triennio precedente (pari al 40%);
4. Permettere ad almeno 1.000 dirigenti di medio livello di prendere parte al nuovo Ciclo di Addestramento (CFC), entro il 2005;
5. Consentire ai manager di livello 2 e 3 di ottenere i servizi del CAPC, l'ufficio per le Analisi e le Previsioni di Carriera.

Dal punto di vista del personale non dirigenziale, invece, la DGI intraprenderà azioni in 4 aree, per garantire che i cambiamenti nell'autorità abbiano un impatto positivo su tutti i dipendenti:

- riclassificazione degli impiegati. Attuata sia mediante passaggi di grado che all'interno dei gradi stessi, mantenendo quantomeno i tassi di promozione riscontrati nel periodo 2000-2002;

¹² Secondo le 12 misure di attuazione della riforma amministrativa, adottate nel 2001 a seguito del Monceré Report

¹³ La DGI prevede 3 livelli dirigenziali

- miglioramento delle condizioni di lavoro, per il raggiungimento di questo obiettivo, la priorità viene assegnata al miglioramento delle aree di ricezione degli utenti, ogni direzione locale ha il compito di definire i rinnovamenti delle aree di lavoro necessari a tale scopo, inoltre, la maggior parte degli uffici definiti come “inadeguati” al 1° gennaio 2003, sia dal punto di vista della dotazione tecnologica che delle caratteristiche logistico-abitative, devono raggiungere lo standard prefissato entro il 31 Dicembre 2005;
- supportare l’avanzamento di carriera mediante l’aggiornamento professionale, circa il 7% del monte-salari versato dalla DGI nel periodo 2000-2002 è stato impiegato nell’addestramento del personale, una percentuale superiore alla media sia del settore pubblico che di quello privato. L’impegno è mantenuto anche per il triennio 2003-2005: inoltre, la DGI intende assicurare che ogni membro dello staff riceva una valutazione individuale ed un piano di formazione personalizzato, Tuttavia, l’enfasi deve essere posta anche sul concetto di qualità della formazione: dopo un semestre, ogni corso verrà valutato sulla base della soddisfazione dei dipendenti coinvolti;
- nuovi servizi al personale. L’introduzione graduale del programma AGORA fornirà la possibilità ai dipendenti di accedere on-line al proprio file individuale protetto, e ciò consentirà loro di sbrigare varie formalità amministrative in maniera più rapida e semplificata;
- dialogo tra management e sindacati, tale comunicazione deve essere responsabile, attraverso il rispetto del ruolo della controparte, e credibile, ovvero conforme agli impegni presi.

2.4.2.3 Agenzia delle Entrate (Italia)

Il Piano triennale 2004-2006 dell’Agenzia delle Entrate prevede il Piano del personale, attraverso cui viene esplicitata la programmazione del fabbisogno di personale per il periodo indicato, nel rispetto degli obiettivi strategici dell’Ente (Maggior livello di adempimento spontaneo, contrasto all’evasione, utilizzo di strumenti deflativi del contenzioso, potenziamento dell’attività di consulenza giuridica e attuazione del federalismo fiscale).

Poiché tali obiettivi comportano attività tecnicamente complesse, è necessario che l’Agenzia si doti di professionalità di più alto profilo, ciò implica che il personale della terza area di

inquadramento (ovvero, l'ex Area C) venga incrementato del 13%, riducendo della medesima percentuale la dotazione di personale facente parte delle aree inferiori¹⁴.

Per conseguire, quindi, la crescita professionale dei dipendenti, l'Autorità italiana intende procedere sia all'assunzione di nuovo personale sia alla formazione di quello esistente. Nel caso specifico, si prevede l'assunzione di 1.000 funzionari l'anno, in modo che, al termine del triennio, il personale della terza area di inquadramento includa il 53% dei dipendenti dell'Agenzia.

Inoltre, per meglio valutare l'adeguatezza delle risorse umane agli obiettivi dell'Ente, è stata condotta un'analisi, finalizzata all'individuazione di azioni in grado di migliorare la performance professionale dei dipendenti. Ogni Direzione Regionale ha rilevato lo stato di adeguatezza del personale in merito a i seguenti elementi:

- grado di formazione, in relazione al livello di preparazione professionale dei dipendenti rispetto ai compiti assegnati;
- grado di motivazione, ovvero il grado di coinvolgimento espresso dal personale per le Aree strategiche in cui è impegnato;
- età media, sia anagrafica che anzianità di servizio;
- presidio competenza servizio, cioè il livello di servizi erogabili dall'Ufficio in base alle caratteristiche del personale.

2.4.3 Il processo di informatizzazione delle Autorità Fiscali

Insieme ai cambiamenti organizzativi ed alla gestione delle risorse umane, le Agenzie fiscali devono dotarsi di mezzi tecnologici adeguati ai compiti ed alle sfide che si trovano ad affrontare.

Anche la Comunità Europea, con il piano di azione eEurope 2002, ha sottolineato la centralità dell'ICT per il raggiungimento degli obiettivi strategici della Pubblica Amministrazione dei paesi membri.

¹⁴ Alla data del 1° gennaio 2004, circa il 53% delle risorse umane dell'Agenzia delle Entrate era inquadrata nell'ex Area B: in tal modo, la maggior parte delle risorse veniva assorbita da personale non sufficientemente qualificato.

Ciò si riflette, nei piani programmatici delle Autorità considerate, nell'attenzione posta al rinnovamento infrastrutturale; tra questi aspetti, prevale l'utilizzo sempre più pervasivo dei sistemi informativi, quali strumenti in grado di fornire rapidità, tempestività, efficacia ed efficienza all'azione degli Enti.

Le Agenzie fiscali, infatti, hanno tutte un piano dedicato all'introduzione dell'informatica ed ai modi in cui tale strumento contribuisce al raggiungimento degli obiettivi strategici.

2.4.3.1 Inland Revenue (Nuova Zelanda)

Il programma di *e-Enablement Strategy* dell'Agenzia fiscale neozelandese definisce il piano dell'*Inland Revenue Department* per lo sviluppo dei programmi, procedure e servizi elettronici, in accordo con l'obiettivo del governo neozelandese di divenire uno dei leaders mondiali nell'utilizzo dell'elettronica.

Per questo, il progetto di *e-Enablement* è strettamente collegato alla programmazione dell'IRD. Esso rappresenta infatti un programma ispirato dagli obiettivi strategici dell'Agenzia: nonostante sia focalizzato sulla tecnologia, l'*e-Enablement Strategy* è guidato dalla funzione che deve svolgere, non dalla tecnologia stessa. L'obiettivo della strategia è quindi quello di delineare le attività di informatizzazione per il periodo 2002-2007, come esse supportino la programmazione dell'Ente e come si colleghino, logicamente e cronologicamente, alla direzione strategica dell'IRD.

Obiettivo dichiarato dell'*e-ES* (la sua *mission*) è il supporto alla direzione strategica dell'*Inland Revenue*, così come definito nel documento di programmazione, attraverso meccanismi di comunicazione e di collaborazione basati sull'elettronica.

Dunque, in una logica *top-down*, lo sviluppo della strategia si basa su un attento esame dei documenti di pianificazione, ma anche di documenti e siti web esterni, quali quelli di altre Autorità fiscali e di altre amministrazioni pubbliche neozelandesi, nonché da interviste e workshops con i principali portatori di interesse.

A seguito di ciò, sono stati sviluppate le attività operative da ricondurre ai temi strategici, poi ordinate per costituire la cosiddetta roadmap, che esplicita le connessioni e le priorità logiche e cronologiche tra le attività da intraprendere.

L'IRD ha però già compiuto significativi passi nel campo dell'informatizzazione, nel corso degli anni passati, ad esempio:

- E-File: uno strumento che fornisce uno strumento agli agenti del fisco per inviare i dati, direttamente dal proprio PC, alla banca-dati centrale dell'IRD.
- iR-File, che offre ai dipendenti un sistema sicuro per gestire i propri dati via Internet;
- Il sito Internet dell'IRD, www.ird.govt.nz, attraverso il quale l'Agenzia neozelandese fornisce le informazioni al pubblico per via elettronica;
- Pagamenti delle tasse via Internet;
- L'Intranet dell'Inland Revenue, per facilitare la comunicazione interna con e tra i dipendenti.

Tuttavia, l'indagine alla base delle-Enablement Strategy, individuava la mancanza di una comunicazione efficace, tanto da limitare la consapevolezza e la conoscenza dei servizi elettronici offerti dall'Agenzia, e, di conseguenza, il loro utilizzo. Inoltre, tale indagine evidenziava la mancanza di una visione di lungo termine, che si ricollegasse esplicitamente agli obiettivi strategici. La roadmap cerca proprio di sopperire a tale lacuna.

All'interno della strategia sono stati individuati i seguenti grandi temi:

1. dal punto di vista interno, l'informatizzazione contribuisce a rafforzare la "cultura" dell'Agenzia, la capacità di raggiungere gli obiettivi ed a migliorare i processi interni;
2. dal punto di vista esterno, invece, ha un effetto diretto sulla qualità dei servizi al contribuente ed un effetto indiretto sulla capacità dell'IRD di interagire con gli altri organismi governativi, gli intermediari e le banche; l'utilizzo dei sistemi informatici, infatti, garantisce di poter ottenere l'informazione desiderata al momento opportuno, aumentando la possibilità di adempimento spontaneo da parte dei contribuenti.

I temi individuati e la pianificazione strategica concorrono, insieme, a definire le azioni da attuare, nell'ambito della strategia di informatizzazione dell'Autorità.

2.4.3.2 DGI (Francia)

Anche l'Agenzia francese ha predisposto un piano per all'adeguamento dei sistemi informativi dei propri uffici: attraverso il programma Copernico, Tale programma ha, nel Contract of Performance stipulato dall'Ente, l'obiettivo di:

- accrescere la disponibilità dei sistemi e dei programmi informatici;
- incrementare la reattività dei dispositivi di assistenza informatica;
- assicurare la regolarità, chiarezza e integrità dell'informazione utilizzata e la risoluzione rapida dei problemi;
- vigilare sul rispetto degli impegni presi, soprattutto in materia di trattamento fiscale;
- definire un nuovo piano d'azione per la qualità informatica, con particolare attenzione alla produzione ed il miglioramento della gestione dei progetti, così come della prevenzione degli incidenti;
- accrescere le capacità delle reti di telecomunicazione della DGI, per assicurare un migliore funzionamento dell'esistente e facilitare l'inserimento di nuovi servizi legati ad Internet, quali i pagamenti per via elettronica, le tele-procedure, ecc...;
- completare il piano di riorganizzazione dei CSI (Centres de Services Informatiques).

Inoltre, il Dipartimento dei Sistemi Informativi (IS) avrà il compito di migliorare la disponibilità di hardware e software, assicurare che i servizi di supporto informatico divengano più reattivi e tempestivi, garantire che l'informazione sulla gestione dei programmi, aggiornamenti, soluzione problemi sia fornita con cadenza regolare e sorvegliare il rispetto delle scadenze.

I progetti inclusi nel Programma Copernico e l'operato del Dipartimento sui Sistemi Informativi, verranno monitorati da una speciale Task-Force adibita al controllo della qualità dei sistemi IT, la MQI: essa risponde direttamente al Direttore Generale, e assicura che siano intrapresi i passi necessari.

2.4.3.3 Agenzia delle Entrate (Italia)

Anche l'Autorità italiana si è dotata di un piano per l'introduzione ed il miglioramento dei servizi e degli strumenti di Information and Communication Technology.

La PA italiana, tuttavia, partiva da una situazione relativamente più arretrata rispetto ad altri paesi, soprattutto nel campo dei servizi interattivi alla clientela; tra le eccezioni più significative, il campo fiscale, in cui l'introduzione di forme di pagamento elettronico e di strumenti di comunicazione telematici è stata tempestiva ed efficiente.

Il Piano Triennale per l'Informatica dell'Agenzia delle Entrate si innesta dunque nel Programma di eGovernment, sviluppato sulla base dei 10 obiettivi di legislatura, approvati il 13 febbraio 2002 dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione.

Inoltre, il 1° Dicembre 2003 è stato emanato l'Atto di Indirizzo del Ministero dell'Economia e della Finanza per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale negli anni 2004-2006. Tale documento, che determina gli indirizzi strategici e le linee d'azione per le Agenzie Fiscali, prevede una sezione dedicata alla valutazione delle opportunità derivanti dall'ICT, attraverso le quali conseguire gli obiettivi strategici dell'Agenzia.

L'Agenzia delle Entrate, infatti, pone, nel Piano Triennale, gli obiettivi strategici, in cui l'evoluzione del sistema informativo gioca un ruolo cruciale: se infatti consideriamo i traguardi dell'Ente e le azioni ad essi correlate secondo l'articolazione del Piano, vediamo come l'utilizzo ed il miglioramento di strumenti ICT sia considerato un Fattore critico di Successo per ciascuno dei seguenti obiettivi..

- per la “maggiore efficacia dell'attività di contrasto all'evasione”, l'informatizzazione si sostanzia nel rinnovamento dei sistemi per l'accertamento e la trasmissione telematica degli atti per il contenzioso, riducendo i tempi di invio e la possibilità di errore nell'individuazione dei comportamenti fiscalmente scorretti.
- la “maggiore efficacia della gestione tributi e qualità nei servizi resi al contribuente” si concretizza in diversi fattori, quali il potenziamento dei servizi di assistenza agli utenti, mediante l'aumento dei canali di comunicazione e la diversificazione dei servizi telematici¹⁵; inoltre, l'introduzione di forme di pagamento on-line, attraverso la rete internet, ridurrebbe l'utilizzo dei moduli cartacei F24, e quindi i costi della riscossione delle imposte.
- Per l'incremento dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse, il Piano sottolinea l'esigenza di una riorganizzazione del patrimonio informativo, al fine di migliorare la qualità dei dati, l'efficienza delle applicazioni e di conseguenza ridurre i costi di gestione, attraverso una diminuzione dei costi di conduzione del sistema informativo e di progettazione e sviluppo delle applicazioni; a tale proposito, l'Agenzia delle Entrate intende effettuare il censimento di tutte le basi dati gestite all'interno del proprio

¹⁵ La sempre maggiore diffusione di internet e di servizi di posta elettronica portano in primo piano le problematiche legate alla privacy ed alla sicurezza del trattamento dei dati dei contribuenti. Le linee evolutive individuate per far fronte a tali problemi sono rappresentate dall'adeguamento del sistema di sicurezza, in modo da consentire l'uso della CIE (Carta d'Identità Elettronica) e della CNS (Carta Nazionale dei Servizi), la compilazione e l'invio di documenti via web, l'adeguamento dei sistemi telematici dell'Agenzia con tutti i più diffusi sistemi “domestici”.

sistema informativo, con l'obiettivo di costruire un Data Enterprise Model di tutte le informazioni contenute nell'Anagrafe Tributaria; inoltre, l'acquisizione dei dati per via telematica è in grado di incrementarne la qualità, diminuendo il ricorso alle procedure di controllo manuale (e, di conseguenza, la possibilità di errore), nonché di aumentare la trasparenza dell'azione amministrativa nei confronti dei contribuenti: l'intero sistema di gestione documentale¹⁶, disponibile dapprima sulla rete interna dell'Agenzia e successivamente su Internet, sarà infatti consultabile dai principali portatori di interesse e contribuirà all'efficienza dell'amministrazione fiscale.

- Per quanto riguarda l'aumento di conoscenza presso i diversi portatori di interesse del ruolo e delle attività dell'Agenzia l'Autorità italiana è impegnata sul fronte della comunicazione interna; dal dicembre 2000 è attiva una rete Intranet, per governare una struttura, caratterizzata da numerose articolazioni funzionali e sedi periferiche, in modo sempre più tempestivo ed efficiente, che adempie al compito di rendere accessibile al personale notizie, documenti, applicazioni e servizi; durante il 2003 è stata avviata una ricerca sulle possibili evoluzioni del prodotto utilizzato, secondo il Piano Triennale, la soluzione è il passaggio da sito istituzionale a Portale, in modo da svolgere, insieme alle funzioni tipiche (identificazione dell'utente, associato al profilo di servizi a lui dedicati), anche da sistema di Content Management¹⁷.
- Il monitoraggio della qualità dei servizi erogati dal sistema informativo dell'Agenzia nei confronti degli utenti (sia interni che esterni), mira a prevenire la nascita di situazioni critiche, a dimensionare adeguatamente i sistemi ed i servizi ed a migliorare i livelli di servizio offerti ai contribuenti; il contratto con il partner tecnologico dell'Agenzia, la SOGEI, sarà dunque misurato attraverso indicatori relativi ai costi di conduzione del sistema informativo, mentre i servizi offerti alla clientela verranno monitorati sia dal punto di vista della qualità erogata dall'Ente (mediante il controllo dei tempi di risposta che di disponibilità delle applicazioni) che da quello della qualità percepita dagli utenti del sistema.

¹⁶ L'Agenzia delle Entrate ha individuato a tale scopo 408 AOO (Aree Organizzative Omogenee), ognuna delle quali costituisce un insieme il più ampio possibile, di uffici con problematiche simili dal punto di vista organizzativo.

¹⁷ Ovvero strumento di organizzazione delle attività redazionali, di applicazione e pubblicazione secondo flussi e modelli predefiniti

Durante il 2003, infine, l’Agenzia ha compiuto notevoli passi avanti nel processo di informatizzazione, introducendo e migliorando i propri servizi sia per la comunicazione interna che per quella esterna.

Infatti, il sito Intranet dell’Agenzia delle Entrate è stato quotidianamente aggiornato sia durante l’anno 2003 che durante l’anno in corso, costituendo un utile strumento di conoscenza e comunicazione per il personale dell’Agenzia.

Dal punto di vista della comunicazione esterna, invece, il 2003 ha visto un aggiornamento del sito Internet www.agenziaentrate.gov.it, con l’ulteriore realizzazione della newsletter **Entrate News**, che viene inviata a circa 150000 utenti con cadenza quindicinale.

Inoltre, la rivista telematica on-line FiscoOggi (www.fiscooggi.it) prosegue la sua pubblicazione con cadenza regolare, e ne è resa disponibile anche una versione in francese ed in inglese.

Infine, l’Agenzia delle Entrate ha partecipato, insieme ai rappresentanti di Unioncamere, Inail e Inps, al Comitato di Redazione del Portale al servizio dell’impresa, per sviluppare e realizzare uno strumento informatico dedicato alle problematiche fiscali delle imprese.

2.5 I Servizi al Contribuente

La trasformazione delle Autorità Fiscali, da organizzazioni orientate ai processi ad organizzazioni orientate al contribuente, nonché l’obiettivo di stimolare la Tax Compliance, ovvero l’adesione spontanea alla normativa fiscale da parte della collettività, rendono sempre più centrale per gli Enti considerati il collegamento con la platea dei contribuenti e la fornitura di servizi differenziati e qualitativamente elevati, in modo da facilitare l’adempimento degli obblighi da parte dell’utenza.

Tale necessità si esprime nella previsione di sempre maggiori canali di accesso alle Agenzie per il contribuente, nell’introduzione di strumenti di assistenza e comunicazione e nell’attenzione alla qualità di tali servizi.

Come si è visto nei paragrafi precedenti, gran parte delle risorse delle Agenzie fiscali sono dedicate agli strumenti ed ai prodotti informatici, ma anche l’assistenza telefonica, l’utilizzo della posta e del front-office rivestono un’importanza cruciale nei rapporti con la clientela.

Per rendere sempre più trasparente il rapporto con il fisco, tutte le Autorità si sono dotate di appositi documenti (le Carte dei Servizi), che svolgono sia una funzione informativa nei

confronti del contribuente che di vincolo per l'Ente fiscale, il quale si impegna a mantenere quanto promesso nella Carta.

2.5.1 Inland Revenue (Nuova Zelanda)

2.5.1.1 L'assistenza al contribuente

L'IRD considera fondamentale, ai fini dell'incremento della Tax Compliance, “*fornire le giuste informazioni alle giuste persone al momento giusto*”. Oltre allo strumento rappresentato dal sito Internet, la strategia di comunicazione dell'Autorità neozelandese, mirata a migliorare la comprensione del ruolo e delle attività dell'Agenzia tra la collettività, si sostanzia in due aspetti:

- risposta alle richieste del contribuente, attraverso qualunque canale esse provengano (chiamate telefoniche, corrispondenza postale, visite dirette da parte dell'utenza agli uffici territoriali);
- previsione di visite, presso le imprese, gli intermediari e i gruppi sociali portatori di interesse, per assisterli ed aiutarli nell'adempimento delle proprie obbligazioni.

L'offerta di servizi ed il suo miglioramento serve anche all'Ente, per meglio comprendere le motivazioni dell'utente e per indirizzare nel modo migliore il suo operato. Il miglioramento dell'assistenza al contribuente consente, quindi, anche un recupero di efficienza, poiché permette di gestire meglio i contatti con il contribuente e di ridurre il numero di contatti ritenuti superflui, sia da parte del cliente che da parte dell'Amministrazione.

Per rispondere ai bisogni della clientela, i servizi devono essere accompagnati dalla rilevazione del *feedback* del cliente, in modo da adeguarli alle sue aspettative. Devono, inoltre, assicurare la flessibilità tale da rispondere ai picchi di domanda di tali servizi¹⁸.

La maggior parte dei contatti tra l'Amministrazione e l'utenza avviene mediante Call Center telefonico: la disponibilità di tale servizio è di 12 ore giornaliere nei giorni feriali (dalle 8.00 alle 20.00) e di 4 ore il sabato (dalle 9.00 alle 13.00).

¹⁸ L'IRD prevede anche una strategia *ad hoc* per gli utenti di lingua non inglese (principalmente Maori), problematica che, come si vedrà, attiene anche ad alcuni servizi dell'Agenzia delle Entrate.

Le innovazioni più importanti riguardano il servizio di assistenza telefonica automatico, in cui è stato introdotto un servizio di riconoscimento vocale, in modo che i contribuenti non debbano inserire combinazioni numeriche dal telefono: l'IRD sta anche cercando di esplorare nuove opportunità per introdurre strumenti self-service, che non potevano essere utilizzati coi tradizionali servizi telefonici automatici.

Inoltre, è allo studio una nuova tecnologia di acquisizione elettronica delle immagini, in modo da processare e gestire elettronicamente gran parte della corrispondenza su supporto cartaceo: tale tecnologia dovrebbe accorciare i tempi di risposta, migliorare l'acquisizione della documentazione e, in generale, aumentare l'efficienza dell'Amministrazione.

2.5.1.2 La Carta dei Servizi

L'Inland Revenue Charter, stilata nel Marzo 2001, è uno strumento con cui l'Agenzia fiscale neozelandese esplica la relazione che intrattiene con la platea dei contribuenti, indicandone i principi ispiratori, fornendo un'indicazione di cosa l'utenza deve attendere dall'Inland Revenue, specificando le azioni di reclamo nei confronti dell'ente ed esplicitandone gli obiettivi. Essa non fornisce però "nuovi" diritti ai contribuenti: tali diritti sono esposti nelle leggi che ispirano sia l'azione dell'IRD in particolare che l'operato in generale della pubblica amministrazione.

Scopo della Carta è dunque illustrare l'operato dell'IRD, il quale si impegna a provvedere alle necessità del contribuente ed a rispettare gli standard di qualità e professionalità del servizio stabiliti.

Mediante il Codice di Condotta il personale dell'Agenzia neozelandese si vincola al rispetto dei requisiti etici richiesti a tutta la Pubblica Amministrazione, rispettando tutte le informazioni provenienti dall'utenza e trattandole nel rispetto della privacy.

Infine, la Carta dei Servizi definisce i diritti del contribuente nella richiesta di chiarimenti all'Inland Revenue, specificando i modi ed i tempi in cui tali interpellanze possono essere rivolte e gli standard di risposta da parte del personale dell'Ente (se possibile indicare in note quali sono i tempi previsti).

2.5.2 DGI (Francia)

2.5.2.1 I Servizi alla clientela

La DGI ha intrapreso un percorso di trasformazione per diventare un'Amministrazione multi-accesso per i propri utenti, in modo da offrire una pluralità di canali di comunicazione tra i contribuenti e l'Amministrazione: lo sviluppo del programma "*Per facilitare le vostre tasse*", da sviluppare durante il 2004, l'Amministrazione fiscale francese ha stabilito degli impegni chiari e misurabili, applicabili in ogni dipartimento, da rispettare ogniqualvolta il contribuente entra in contatto con l'Agenzia.

Oltre ai servizi telematici riconducibili all'utilizzo di Internet, l'innovazione più rilevante è quella rappresentata dallo sviluppo ed introduzione dei servizi telefonici mediante Call Centres: tre CAT, con orario esteso (da lunedì a venerdì dalle 8.00 alle 22.00, ed il sabato dalle 9.00 alle 19.00), con copertura su tutto il territorio.

Inoltre, lo standard qualitativo rappresentato dall'indicatore "nessuna chiamata senza seguito" sarà esteso a tutte le chiamate, in modo da garantire che tutte le richieste degli utenti siano sistematicamente indirizzate, anche se l'utente ha contattato il dipartimento sbagliato.

I tempi di risposta della corrispondenza, sia postale che elettronica, saranno accelerati, e nei casi in cui i tempi di risposta siano particolarmente lunghi ne verrà data comunicazione ai contribuenti, motivando il ritardo. (anche qui se possibile indicare in nota i tempi attuali)

Anche i front-office verranno potenziati, in modo che rimangano aperti almeno 6 ore al giorno in risposta ai bisogni dell'utenza, e la programmazione degli appuntamenti verrà estesa, con particolare attenzione ai tempi d'attesa.

La DGI si pone anche l'obiettivo di rendere il servizio più personalizzato, in modo che la richiesta di ogni contribuente venga gestita da un agente ben identificato: in ogni dipartimento, è predisposto l'ufficio di un **Mediatore Fiscale**, a cui gli utenti possono rivolgere le proprie interpellanze. Il mediatore è responsabile della risoluzione di ogni disputa che possa nascere tra il contribuente e l'amministrazione.

Infine, la DGI, di concerto con la Direzione Generale della Finanza Pubblica, stabilisce dei Comitati costituiti dagli utenti, composti da rappresentanti dei gruppi di consumatori e di associazioni di famiglie.

Infine, la diffusione di materiale a mezzo stampa e di dati sulla qualità contribuirà alla conoscenza della DGI presso il pubblico, e ad identificare l'impatto delle politiche orientate alla qualità sulla percezione dei contribuenti.

2.5.3 Agenzia delle Entrate (Italia)

2.5.3.1 I Servizi alla Clientela

Anche l'Autorità italiana ha programmato e portato a termine numerose attività nel campo dei servizi al cittadino, ampliando il numero e la disponibilità dei canali di comunicazione tra il contribuente e l'Agenzia delle Entrate:?? Non sembra collegato con quello che viene prima la risposta da parte degli uffici dell'Agenzia è stata effettuata per telefono, fax, e-mail.

In tutti gli Uffici Locali sono state aperte postazioni speciali per fornire informazioni di carattere generale, nonché appositi sportelli dedicati agli operatori professionali quali associazioni di categoria, CAF, professionisti, ecc...

Particolarmente gradito dai contribuenti è soprattutto il servizio di assistenza telefonica: Alla luce di questo buon riscontro, si sono organizzate numerose riunioni operative, finalizzate alla pianificazione delle attività per il miglioramento del servizio. In particolare, è in atto la trasformazione del Call Center in Contact Center (centro di risposta multicanale), mediante l'introduzione del programma Service Center, che consente l'accesso al CAT attraverso (diversi canali specificare meglio).

Tale servizio è stato anche utilizzato per la prenotazione degli appuntamenti, e, seppure inizialmente previsto soltanto per gli Uffici dei capoluoghi di provincia, è stato esteso a tutti gli Uffici Locali.

Inoltre, la previsione per la popolazione della Valle d'Aosta di un call center bilingue fornisce la possibilità agli utenti di madre lingua francese di scegliere, mediante lo strumento di IVR (Riconoscimento Vocale), la lingua in cui desiderano ricevere l'assistenza.

L'Agenzia delle Entrate è stata attiva anche nel campo dell'informazione: oltre all'intensificazione delle apparizioni radiotelevisive, è stato incrementato il numero delle pubblicazioni editoriali e di prodotti di diffusione dell'immagine dell'Agenzia, alcune dei quali anche in lingua inglese (ad esempio, il book 2003).

2.5.3.2 La Carta dei Servizi dell'Agenzia delle Entrate

La compilazione della Carta dei Servizi dell'Agenzia delle Entrate è stata prevista dalla Convenzione 2003 tra Ministero e Agenzia, ed il documento è stato approvato in prima edizione il 19 dicembre 2003¹⁹.

La Carta dei Servizi illustra i servizi forniti dall'Agenzia e le modalità di accesso ad essi da parte degli utenti, si impegna a migliorarne la qualità ed introduce il dovere di valutazione della qualità del servizio, vincolando l'Autorità all'eliminazione delle inefficienze sulla base delle aspettative del pubblico.

La Carta è costituita da due parti, una generale ed una specifica, in relazione alla struttura in cui viene adottata:

- La parte generale, unica per tutti gli Uffici, è stata adottata nel corso del 2004: aggiornata annualmente, essa indica la strategia di relazione con gli utenti, i diritti del contribuente, gli impegni presi dall'Agenzia e le modalità con cui il contribuente può rivolgere richieste e reclami alle strutture dell'Agenzia.
- La parte specifica, per gli Uffici Locali, contiene, invece, l'elenco dei servizi offerti dai singoli uffici, con indicazione delle modalità di realizzazione e della tempistica relativa, e viene anch'essa aggiornata annualmente per eventuali variazioni nelle condizioni di erogazione dei servizi.

¹⁹ Provvedimento del Direttore dell'Agenzia, prot. N. 212608

3. Il confronto tra gli Indicatori

3.1 L'indagine effettuata dall'OCSE

3.1.1 Gli indicatori relativi alla popolazione ed allo Staff delle Autorità Fiscali

Per poter confrontare l'efficienza e l'efficacia dell'operato delle Agenzie fiscali, è necessario conoscere l'entità delle risorse dedicate alla materia fiscale da parte delle Autorità. Poiché l'attività legata al prelievo fiscale impiega soprattutto risorse umane, e, quindi, i costi per il personale rappresentano la quota maggiore dei costi di tali amministrazioni, tale elemento risulta fondamentale nei confronti internazionali, ed è importante nel calcolo dell'indicatore di performance utilizzato dalla stessa OCSE.

Inoltre, occorre confrontare il numero di dipendenti con la popolazione del paese considerato e la quota di contribuenti con cui gli Enti si trovano ad operare, in modo da poterne dedurre considerazioni sull'efficienza dell'utilizzo delle risorse.

Tuttavia, i confronti di questo tipo devono tener conto di alcuni aspetti, quali la struttura delle imposte del paese (ad esempio, alcune autorità raccolgono anche i contributi sociali e le imposte legate ai trasporti), o lo svolgimento di altre funzioni rispetto alla sola raccolta del gettito (come nel caso dell'Inland Revenue neozelandese, che si occupa anche del supporto all'infanzia e dei prestiti agli studenti).

Inoltre, è importante notare come la forza-lavoro sia allocata tra le diverse funzioni svolte dalla Agenzie; ad esempio, è importante verificare quanta parte dello staff sia dedicata alle attività più legate al rapporto con il contribuente ed alla Tax Compliance (Servizi alla Clientela, audit, raccolta), quanta alle attività di "back office" (raccolta delle informazioni, profilo dei contribuenti) e quanta, infine, alle attività di supporto all'amministrazione quali l'Information Technology, la gestione delle risorse umane, ecc.

Secondo l'indagine OCSE²⁰, vi sono sensibili differenze nell'allocazione delle risorse umane tra le diverse funzioni, ma nel confronto è necessario tenere conto di alcuni possibili fattori esplicativi, quali:

- l'utilizzo o meno di strumenti amministrativi per la stima delle imposte sul reddito, a fronte di strumenti self-service per il contribuente;
- la diffusione di strumenti automatizzati;
- la struttura e la dimensione della rete degli uffici e le regole relative alla divisione dello staff tra i vari uffici²¹;

3.1.2 La popolazione dei paesi considerati

Francia ed Italia presentano un profilo demografico simile: la popolazione francese è di circa 59,2 milioni di abitanti, con una forza lavoro di circa 27 milioni di individui, mentre quella italiana conta 57,3 milioni di abitanti con 23,9 milioni di lavoratori.

La Nuova Zelanda, invece, presenta una situazione completamente diversa: gli abitanti sono 3,9 milioni, con una forza-lavoro pari a 1,9 milioni di individui.

Il rapporto tra contribuenti (persone fisiche) registrati e forza lavoro è del 123,7% per la Francia, del 154,8% per l'Italia e del 242,1% per la Nuova Zelanda²².

La Francia, inoltre, è l'unico paese nel quale i lavoratori dipendenti compilano annualmente i moduli di pagamento delle imposte, mentre in Italia e Nuova Zelanda tale pratica è attuata direttamente sulla busta-paga.

3.1.3 Le dimensioni del personale delle Autorità Fiscali

Il numero dei dipendenti delle Autorità fiscali varia sensibilmente da paese a paese, a seconda, come si è detto, dei fattori demografici, ma anche dell'ampiezza e del tipo di funzioni svolte dall'Amministrazione.

²⁰ Le indicazioni presenti riguardano soprattutto le attività più legate all'incremento della Tax Compliance, quali audit e verifica.

²¹ Ad esempio, la rete di Uffici Locali e Regionali di Francia ed Italia è nettamente più estesa e capillare di quella neozelandese, anche a causa della diversa dimensione demografica dei paesi considerati.

²² L'indicatore può essere superiore al 100% per più di un motivo: ad esempio, molte amministrazioni richiedono una registrazione fiscale ancor prima che l'individuo debba sottostare al prelievo fiscale, oppure vi sono contribuenti che non fanno parte della forza-lavoro (come gli investitori), registrazioni richieste a fini non-fiscali, registrazioni inattive.

Lo staff delle amministrazioni è diviso per funzioni, con particolare rilievo dedicato a quelle legate alla Tax Compliance: in primo luogo, le attività di audit e verifica, comprensive dell'attività investigativa sull'evasione, ma anche quelle legate ai servizi al contribuente, l'educazione, la raccolta dell'arretrato.

- L'Inland Revenue neozelandese presentava, nel 2001, uno staff composto da 4.574 dipendenti, di cui 3.257, ovvero il 71,6%, impegnati nelle funzioni più direttamente correlate all'incremento della Tax Compliance. Di questi, 854 (pari al 18,8% del totale del personale) sono dedicati alla funzione di audit e verifica, mentre il 52,8% (2403 dipendenti) si occupa delle altre funzioni legate alla Compliance.
- L'Amministrazione Francese contava invece 75.046 dipendenti, ma non sono disponibili dati sulla percentuale del totale dedicata a tutte le funzioni relative alla Tax Compliance. Il 22,2% del totale del personale è specificamente impiegato nella funzione di audit e verifica, e impiega 16.666 dipendenti.
- L'Agenzia delle Entrate impiegava (dati relativi al 2002) 35.825 dipendenti²³, di cui 11.838 (il 30,7%) preposti alle funzioni di audit, coadiuvati dal personale della Guardia di Finanza. Le altre funzioni legate alla Compliance sono invece svolte da 14529 lavoratori, corrispondenti al 30,5% dello Staff dell'Agenzia: in totale, dunque, poco più del 61% del personale dell'Agenzia delle Entrate si occupa di attività legate all'incremento dell'adesione spontanea agli obblighi fiscali.

Si possono quindi riassumere i valori nella seguente tabella:

Paese	Staff (2003)	Variatz. 2002-2003	Compliance (%)	Audit (%)	Quota residuale (%)	Popolazione (milioni)	Staff/Pop. (%)
NZ	4.636	+2,2%	71,6	18,8	9,6	3,9	0,0011
FR	81.254		n.d.	22,2	n.d.	59,2	0,0013
IT	34.989	-2,5%	61	30,7	9,3	57,3	0,0006

²³ Cui vanno aggiunti, per completezza, gli 11.700 elementi della Guardia di Finanza preposti all'attività investigativa sull'evasione fiscale. E' bene ricordare, inoltre che l'amministrazione francese incorpora anche il personale che, in Italia, è allocato presso le agenzie del catasto e del demanio. Infine, si rileva che la Francia svolge in proprio l'attività di riscossione (che in Italia è garantita dai concessionari).

Dall'analisi comparativa tra la consistenza del personale tra Italia e Francia è necessario ricordare le differenze nelle mansioni svolte, citate nel testo. A parità di mansioni svolte risulta che la Francia ha uno staff di circa 10.000 persone inferiore rispetto a quello italiano.

3.1.4 L'indicatore di performance

Nel documento comparativo tra Agenzie fiscali pubblicato dall'OCSE nel 2004²⁴, l'indicatore di performance utilizzato è principalmente il rapporto tra il gettito raccolto ed i costi di raccolta di tale gettito.

Tale indicatore, usato per trarre conclusioni sull'efficienza e l'efficacia delle Amministrazioni, è calcolato confrontando i costi annuali dell'Amministrazione con il gettito raccolto nel corso dell'anno fiscale.

Il rapporto deriva dal confronto tra gli input utilizzati e gli output conseguiti: dunque, iniziative che riducano i costi amministrativi (migliorando perciò l'efficienza) o aumentino il gettito attraverso l'incremento della Tax Compliance (migliorando l'efficienza) si riflettono nel valore dell'indicatore.

La maggior parte delle Autorità fiscali tende a mostrare l'evoluzione di tale rapporto nel corso degli anni, in modo da evidenziare cambiamenti nell'efficienza o nell'efficacia relativa.

Tuttavia, vi sono numerosi fattori che possono influenzare tale rapporto, senza che l'Ente abbia migliorato la gestione dei propri processi, e che devono essere tenuti in considerazione nei confronti. Di seguito si elencano i principali.

- Modifiche delle aliquote fiscali

Il prelievo fiscale ha un ruolo importante nel determinare il rapporto costi/gettito: in teoria, una politica fiscale che aumenti la pressione dovrebbe, *coeteris paribus*, incrementare l'indicatore di un pari ammontare, senza però che l'Agenzia abbia effettivamente migliorato l'efficienza e l'efficacia.

- Cambiamenti macroeconomici

Fluttuazioni anormali di alcune variabili macroeconomiche quali la crescita del sistema, l'inflazione, il tasso di disoccupazione possono riflettersi sulla quantità di

²⁴ L'indagine, pubblicata nel 2004, è relativa ai dati del 2002

gettito raccolto, e di conseguenza peggiorare (o migliorare) il rapporto costi/gettito, pur senza modificazioni nell'efficienze dell'Autorità fiscale

- Spese straordinarie delle Autorità Fiscali

Nel corso del tempo, l'Amministrazione fiscale può trovarsi a sostenere livelli straordinari di investimento: ad esempio, l'implementazione di nuovi sistemi informativi o di infrastrutture, oppure i costi legati all'introduzione di nuove tasse. Tali spese, mirate a migliorare l'indicatore nel medio termine, possono però riflettersi negativamente sul rapporto costi/gettito negli anni in cui vengono sostenute, ed è dunque un fattore da tenere in considerazione nei confronti.

Poiché questo rapporto tiene conto, come si è visto, del gettito complessivo, è stato spesso utilizzato come un indicatore sia dell'efficienza che dell'efficacia dell'azione delle autorità fiscali.

Tuttavia, mentre esso può riflettere l'efficienza di un'Amministrazione, la sua utilità come indicatore di efficacia è limitata. Infatti, la differenza tra il gettito potenziale e quello effettivo, definita come "*Tax gap*", misura il livello di Tax Compliance del paese considerato e, dunque, il livello complessivo di efficacia dell'azione dell'Autorità. Un incremento nell'adesione spontanea si riflette in un aumento del gettito, e quindi in un miglioramento nel valore dell'indicatore. Poiché, però, il rapporto tra costi amministrativi e gettito non tiene conto del gettito potenziale del paese, la sua utilità nella misura dell'efficacia è ridotta: ad esempio, paesi con un simile rapporto costi/gettito possono differire in maniera sensibile nel livello di Tax Gap e dunque di efficacia relativa.

Inoltre, in un confronto tra Agenzie fiscali di paesi diversi, le eventuali differenze tra l'indicatore costi/gettito possono non rispecchiare fedelmente le differenze nell'efficienza e nell'efficacia dell'Amministrazione: il paragone è reso difficoltoso da un elevato numero di fattori, tra i quali:

- la differenza nella struttura delle imposte e nelle aliquote ha sicuramente un impatto notevole sul gettito fiscale, ma anche sui costi di raccolta: ad esempio, il confronto sulla base di questo indicatore tra paesi ad alta pressione fiscale quale quelli europei e quelli a basso gettito come quelli africani ed asiatici è fuorviante;
- la differenza nell'estensione e nella natura delle tasse amministrare dalle Autorità fiscali federali: le differenze sono molteplici in questo caso (ad esempio, possono esservi più autorità a livello nazionale, come nel caso del Regno Unito, in cui esistono

sia il Customs and Excise Department che l'Inland Revenue Department), oppure le tasse dirette possono essere amministrare a livello federale mentre quelle indirette a livello di singoli Stati federati o di Autorità Regionali, come nel caso statunitense, oppure infine un'unica autorità nazionale può raccogliere le imposte per tutti i livelli di governo, come ad esempio in molti paesi europei, tra cui la stessa Italia;

- la raccolta dei contributi sociali può essere svolta dall'Autorità fiscale o da un organismo governativo separato: poiché i contributi sociali sono però una fonte di gettito notevole per molti paesi, la loro inclusione od esclusione nel calcolo del rapporto tra costi amministrativi e gettito può avere un impatto significativo sull'indicatore;
- le Autorità fiscali intraprendono una vasta gamma di funzioni, e le differenze in tale aspetto possono riflettersi in differenze nel rapporto costi/gettito (ad esempio, in alcuni paesi, tra cui l'Italia, le investigazioni sull'evasione fiscale sono effettuate da un'agenzia governativa separata dall'Autorità fiscale²⁵, i cui costi sono quindi, necessariamente, scorporati nel calcolo dell'indicatore; oppure, in altri casi, l'Autorità svolge funzioni ulteriori rispetto alla raccolta delle imposte: è il caso ad esempio dell'Inland Revenue Department neozelandese, il quale si occupa anche del supporto all'infanzia e dei prestiti agli studenti).
- Ciascuna amministrazione, infine, utilizza una propria misura del costo amministrativo sostenuto: poiché manca una metodologia di misurazione universalmente accettata, le autorità che utilizzano tale indicatore tendono a non rivelare i dettagli sottostanti al calcolo (ad esempio, il trattamento previdenziale dei dipendenti, gli interessi sui rimborsi, i metodi di pagamento dell'acquisto di capitale sono alcune delle aree in cui i metodi di misurazione possono variare; inoltre, l'indicatore è influenzato anche dal calcolo del gettito, se "lordo" o "netto", prima o dopo i rimborsi).

Tenuto conto delle precauzioni esposte, l'OCSE ha pubblicato il confronto tra gli indicatori delle varie Agenzie fiscali, basati sul rapporto tra costi amministrativi e gettito raccolto²⁶. Per quanto riguarda le autorità considerate, sono disponibili indicatori relativi agli anni 2000,

²⁵ La Guardia di Finanza, nel caso italiano..

²⁶ Nel rapporto OCSE mancano tuttavia i dati relativi all'Agenzia delle Entrate, a causa della recente istituzione dell'Agenzia stessa (nel 1999) ed alla mancanza di studi approfonditi in tema (l'Ufficio Studi, che si occupa della ricerca in campo economico-fiscale, è stato costituito nel 2001).

2001 e 2002, basati sui rapporti annuali delle Amministrazioni fiscali e su risposte fornite dalle Autorità stesse.

- Per l'Inland Revenue neozelandese, si osserva una diminuzione dell'indicatore, che passa dal valore percentuale dell'1,44% del 2000 all'1,21% del 2001 all'1,17% del 2002. L'Inland Revenue ha dunque migliorato il proprio rapporto tra costi amministrativi e gettito, anche se dall'indagine non è possibile evincere se grazie ad una riduzione dei costi o ad un aumento del gettito.
- L'indicatore relativo all'Autorità fiscale francese mostra invece un andamento costante (addirittura leggermente ascendente) nel triennio 2000-2002: si passa da un valore dell'1,40% relativo all'anno 2000 all'1,41% del 2001 all'1,44% del 2002²⁷. E' importante però evidenziare come l'Amministrazione francese, nel calcolo del gettito relativo all'indicatore considerato, escluda i contributi sociali, che ammontano ad una percentuale significativa (il 36,3%, secondo i dati OCSE) del prelievo fiscale nel paese.

3.2 Inland Revenue Department (Nuova Zelanda)

3.2.1 Gli Indicatori di livello superiore

L'Agenzia fiscale neozelandese stabilisce, per ognuna delle classi di output considerate (disegno legislativo, accertamento e raccolta, servizio informativo, audit, contenzioso e regolazione), una serie di *indicatori* di quantità, tempestività e qualità, dei quali viene verificata sia la coerenza con il valore-obiettivo che con quelli degli esercizi precedenti. In tal modo, l'Autorità è in grado di verificare l'efficienza dei processi e delle attività che pone in essere, ma anche l'efficacia di tali elementi sulla percezione dei contribuenti e sulla performance complessiva dell'Ente.

²⁷ Tuttavia, la DGI ha intrapreso un processo di riforma proprio a partire dal 2002, con una maggiore attenzione all'efficienza ed al contenimento dei costi: ciò potrebbe riflettersi nell'indicatore per gli anni successivi.

Oltre agli indicatori per ciascuna classe di output, tuttavia, l'IRD prevede una serie di indicatori di livello superiore, dai quali trarre conclusioni più generali sull'efficienza ed efficacia della propria azione²⁸. Tali indicatori si centrano sui seguenti aspetti.

a) La capacità dell'Agenzia di operare:

L'apprezzamento di tale capacità avviene con il confronto tra il gettito raccolto e la previsione, ma anche mediante la valutazione della percentuale di contribuenti che adempiono ai propri obblighi in tempo, od al più tardi entro 6 mesi dalla data prevista; inoltre, l'IRD effettua costantemente un Benchmarking con le altre autorità fiscali, al fine di individuare un posizionamento rispetto ad Amministrazioni che svolgono lo stesso compito; infine, viene effettuata una ricerca sulla percezione dell'Ente presso il personale.

b) La qualità percepita

L'IRD intraprende ogni anno un'indagine della soddisfazione degli utenti rispetto all'operato dell'Agenzia: il *Customer Satisfaction Survey* ha mostrato valori in costante crescita durante gli anni, indice dell'impatto positivo delle azioni intraprese sulla percezione dei contribuenti.

c) La Facilitazione per il contribuente

Gli indicatori di tempestività e di efficienza dei servizi alla clientela testimoniano la capacità dell'Autorità fiscale di semplificare l'adesione agli obblighi fiscali per il pubblico: a tale scopo, l'Inland Revenue ha attivato sin dal 1991 l'ESU (Evaluation Services Unit), che raccoglie ed elabora i dati sull'efficienza dei servizi, utilizzando anche strumenti conoscitivi quali indagini dirette, sondaggi, questionari, ecc...

In generale, l'Inland Revenue ha raccolto, nel corso dell'esercizio 2002-2003, 34,971 miliardi di USD di imposte, di cui 27,250 in imposte dirette e 7,720 in imposte indirette, valore dello 0,7% (pari a 256,6 milioni di USD) superiore alle previsioni.

Dal 1997-98, il gettito complessivo raccolto dall'IRD è cresciuto del 28%, a seguito di cambiamenti nelle aliquote d'imposta, fattori macroeconomici ma anche grazie all'allargamento della platea dei contribuenti.

Al 30 giugno 2003, infatti, risultano registrati 5,529 milioni di contribuenti, tra lavoratori dipendenti, imprese ed investitori, di cui 212585 registrati durante il periodo 2002-2003.

²⁸ Nel biennio 2004-2005 è prevista una revisione degli indicatori di livello superiore, nell'ottica di evoluzione e costante miglioramento del sistema di apprezzamento della performance.

Le spese dell'Amministrazione sono state pari a 382,362 milioni di USD, con un surplus operativo²⁹ complessivo pari a 1,852 milioni di USD. Il 58% di tali spese sono state utilizzate per la retribuzione del personale dell'Agenzia, mentre tra le classi di output quelle che hanno assorbito la maggior quota di risorse sono l'attività di audit ed i servizi informativi (rispettivamente, il 23,8% ed il 23,09%)

3.2.2 Il Technology Benchmarking

L'IRD ha indetto, nel 2001, 2002 e 2003, un'indagine di benchmarking tecnologico, al fine di confrontare le soluzioni utilizzate ed introdotte da organizzazioni che si occupano di questioni simili, sia nel settore pubblico che nel settore privato: i questionari relativi sono stati infatti inviati ad amministrazioni fiscali nazionali³⁰, ad agenzie di Stati federati USA ed a banche d'affari.

Il Technology Benchmarking del 2003 ha mostrato come l'IRD si collochi nettamente sopra la media delle Autorità fiscali considerate. L'Inland Revenue presenta infatti un costo complessivo per contribuente di 73 USD, contro un valore medio di 118 USD, ed un costo di 0.87 USD ogni 100 USD raccolti, a fronte di una media delle autorità considerate di 1,08 USD ogni 100 USD di gettito.

3.2.3 Le Risorse Umane

Secondo il rapporto riferito al 30 giugno 2003, l'IRD si avvale della collaborazione di 4.636 dipendenti, cifra che segna un aumento del personale del 2,2% dal 30 giugno 2002. Il tasso di turnover è stato pari al 9,4%, immutato rispetto al valore del giugno 2002 ed in lieve diminuzione rispetto al 10,9% registrato nel 2001.

L'anzianità media di servizio del personale dell'Agenzia è di 8 anni, così suddivisa.

- il 43% è assunto da meno di 5 anni
- il 44% ha un'anzianità compresa tra i 5 ed i 19 anni
- il restante 13% è dipendente da più di 20 anni

²⁹ Per surplus operativo si intende la differenza tra gettito attribuito alla funzione svolta (in questo caso, l'intero gettito) ed i costi sostenuti.

³⁰ Al Technology Benchmarking del 2002 ha partecipato anche l'Agenzia delle Entrate italiana.

La spesa per il personale rappresenta tuttora la voce di spesa più consistente, ammontando a circa il 58% delle uscite. Tuttavia, la composizione di tale spesa è sensibilmente cambiata negli ultimi anni, durante i quali si è registrata una crescita della spesa per consulenti, soprattutto nel campo dell'Information Technology.

L'IRD ha intrapreso, nel novembre 2002, un'indagine del contesto lavorativo (*Climate Survey*) presso il personale dipendente, al fine di rilevare la soddisfazione ed il supporto dei lavoratori nei confronti del management dell'Ente e di identificare una misura di benchmarking che qualifichi l'Autorità fiscale rispetto ad altre amministrazioni, sia del settore pubblico che del privato.

Secondo il *Climate Survey*, il 60% del personale supporta la direzione strategica dell'Agenzia, con una crescita del 3% rispetto alla scorsa rilevazione ed un valore superiore del 22% rispetto al benchmark, ed ha inoltre una fiducia verso l'Inland Revenue come datore di lavoro del 2% sopra il benchmark, segnando un incremento di 6 punti percentuali dall'indagine precedente.

Il *Survey* si occupa anche di valutare la percezione della qualità dei servizi offerti dal personale: secondo tale indicatore, l'82% del personale addetto ai servizi incontra le misure di qualità previste, secondo gli aspetti di correttezza, completezza, tempestività e chiarezza stabiliti.

3.2.4 Gli Indicatori per ogni classe di Output

Per ciascuna delle classi di output identificate dall'Inland Revenue come cruciali per raggiungere i risultati previsti, sono stabiliti appositi indicatori di qualità, quantità e tempestività, nonché l'imputazione a ciascuna classe di una quota del gettito raccolto e delle spese sostenute, in modo da attribuire ad esse un preciso ruolo nella performance complessiva dell'Autorità.

Le classi di output che hanno richiesto le spese maggiori sono state, come negli anni precedenti, le attività di audit ed i servizi informativi alla platea dei contribuenti, ovvero le attività più strettamente correlate all'incoraggiamento della Tax Compliance.³¹

³¹ Nonché, come si è visto, le attività che impegnano la maggior quota del personale dell'Inland Revenue Department.

1) Consulenza legislativa ed economica

Questa classe di output include l'attività di ricerca e consulenza sulle leggi che abbiano impatto sul sistema fiscale, l'assistenza al disegno legislativo sulle imposte, la previsione e la stima dei futuri flussi e la sottoclasse dei servizi ministeriali.

Essa è misurata attraverso indicatori di quantità (il numero di atti a supporto dell'azione del Governo), qualità (il rispetto di standard prefissati) e tempestività.

Ciascuna delle azioni facenti parte di questa classe di output deve rispettare i medesimi criteri, fatta esclusione per la sottoclasse dei *Servizi Ministeriali*, per la quale sono previsti indicatori di quantità e di tempestività differenti. L'IRD si impegna infatti a rispondere ad almeno l'80% della corrispondenza ministeriale ed al 60% delle interpellanze parlamentari, rispondendo all'80% di essi entro 6 giorni lavorativi ed al 100% entro 10 giorni. Tuttavia, mentre le altre sottoclassi nell'anno 2002-2003 hanno raggiunto tutti gli obiettivi stabiliti nello Statement of Intent, la sottoclasse dei Servizi Ministeriali ha riscontrato un risultato superiore alle aspettative nel numero di risposte fornite entro 6 giorni (+ 4,4%) ma un esito inferiore al previsto nelle risposte entro i 10 giorni (-4,5%).

Gli indicatori di qualità sono invece stati rispettati.

L'IRD quantifica, come si è detto, la performance finanziaria di ogni classe di output: nel caso specifico, la classe considerata (denominata *Policy Advice*) ha realizzato, nel periodo terminato al 30 giugno 2003, un surplus netto di 0,128 milioni di USD, derivante da un gettito attribuito di 7,601 milioni di USD a fronte di una spesa di 7,473 milioni di USD. La stima iniziale del gettito era pari a 8,570 milioni di USD (pari alle spese previste³²).

Nell'anno precedente, l'Inland Revenue aveva realizzato un surplus maggiore, pari a 0,315 milioni di USD, grazie ad un maggiore gettito raccolto (8,588 milioni di USD) ma anche ad un maggior costo attribuito all'output (8,273 milioni di USD).

2) Regolamento e giudizio

La classe di output denominata *Adjudication and rulings* riguarda i giudizi sulle dispute tra i contribuenti e i singoli gruppi dell'IRD, per assicurare la coerenza e l'imparzialità dell'Ente,

³² Nelle stime iniziali, gettito previsto e spese si equivalgono per ogni classe di output.

nonché la previsione di regole vincolanti per l'Amministrazione fiscale nell'interpretazione e nell'applicazione della normativa in materia fiscale, al fine di fornire certezze al contribuente ed incoraggiare l'adempimento spontaneo.

Per la sottoclasse del **giudizio**, sono stati completati 63 casi, a fronte di una previsione compresa tra i 50 ed i 70 casi, e tutti i casi giudicati hanno rispettato i criteri di qualità stabiliti.

Tuttavia, l'indicatore di tempestività, che prevedeva che il 75% dei casi ricevuti dall'unità preposta fossero allocati al giudice entro 10 giorni dalla ricezione, non ha avuto riscontro: solo il 39,7% dei casi hanno rispettato il criterio, il 47,1% in meno del previsto³³.

Inoltre, non è stato rispettato nemmeno il criterio che stabiliva la risoluzione del 50% dei casi entro 12 settimane dall'invio (sono stati risolti il 44,4% di essi)³⁴, mentre l'indicatore che prevedeva la risoluzione del 75% dei casi entro 20 settimane ha segnato un risultato superiore alle aspettative, con la risoluzione dell'81% dei casi.

La sottoclasse regolamento, a sua volta, ha avuto un risultato inferiore alle aspettative sotto l'aspetto quantitativo: a fronte di una previsione di 800-1.200 casi di applicazione delle regole individuate a situazioni definite, tale output è stato individuato soltanto per 520 casi, ovvero il 35% in meno del previsto.

Gli altri indicatori di quantità sono invece stati raggiunti, sia pure nella parte bassa del range di previsione, mentre tutti i criteri di qualità sono stati rispettati.

Gli indicatori di tempestività hanno invece registrato alcuni dati negativi, ad esempio, l'IRD stabiliva di allocare il 75% delle applicazioni ad un analista entro 4 settimane dalla ricezione di un'applicazione completa, ma la lunghezza dei tempi per stabilire una regola vincolante si è riflessa in un arretrato di applicazioni ricevute, con conseguenti ritardi nell'allocazione. Per tale motivo, soltanto il 32,7% dei casi ha rispettato il criterio.

L'Inland Revenue, insieme all'applicazione di una regola vincolante, provvede ad una stima dei costi di tale regolamento. Tali costi devono essere, in almeno il 65% dei casi, non superiori di più del 25% alla prima stima fornita. Nell'anno 2002-2003 ciò è stato vero per il

³³ La causa può essere individuata nell'asimmetrica distribuzione dei casi ricevuti: il 36% di essi è stato sottoposto all'IRD in un solo bimestre, congestionando l'Unità ed impedendo l'invio tempestivo delle pratiche. L'obiettivo del 75% è stato raggiunto entro 20 gg. dalla ricezione.

³⁴ L'obiettivo del 50% è stato raggiunto in un periodo di 12,6 settimane dalla ricezione.

50% dei casi, dato inferiore all'impegno ma superiore al 34,9% dell'anno precedente³⁵. Nel 100% dei casi, tuttavia, il costo effettivo è stato uguale od inferiore all'ultima stima.

La classe di output *Adjudication and Rulings* ha fatto segnare anch'essa un surplus operativo netto pari a 0,211 milioni di USD: a fronte di un gettito attribuito di 6,411 milioni di USD, le spese hanno ammontato a 6,230 milioni di USD.

Rispetto al 2001-2002, vi è stato un aumento del gettito, precedentemente pari a 4,412 milioni, ed un contemporaneo aumento delle spese, che hanno lievemente ridotto il surplus netto al valore evidenziato, a fronte di un saldo di 0,233 milioni di USD per l'esercizio precedente.

3) Servizi Informativi

La classe di output dei servizi informativi si occupa della diffusione tra i contribuenti delle informazioni relative alle leggi fiscali di nuova pubblicazione e di quelle esistenti, dell'assistenza ai contribuenti nelle questioni relative al sistema fiscale ed ai beneficiari delle politiche sociali di competenza dell'IRD. Insieme all'attività di audit, è la classe che assorbe la maggior quota delle risorse dell'Amministrazione, sia sotto forma di spesa che di personale impiegato.

La prima delle due sottoclassi riguarda il **Servizio Informativo Pubblico**, attraverso il quale l'Inland Revenue risponde alle domande del pubblico sulle politiche fiscali e sociali attuate, attraverso la corrispondenza, appuntamenti personali, assistenza telefonica e il Servizio Gestione Reclami.

Per quanto riguarda gli indicatori di quantità, si stimava di attivare tra i 6,9 ed i 7,4 milioni di contatti con gli utenti durante l'anno, attraverso tutti i canali considerati. L'indicatore è stato pienamente rispettato, con 7352600 contatti, segnando un incremento dell'11,6% rispetto all'anno precedente³⁶.

³⁵ La stima dei costi iniziali dell'attività di regolamento è spesso difficoltosa: da qui la variabilità del costo effettivo rispetto alle stime.

³⁶ Tuttavia, ciò dipende anche dall'ampliamento della definizione di corrispondenza. Secondo la definizione del 2001-2002, i contatti sarebbero l'1% meno rispetto all'esercizio precedente.

Di tali contatti, 4,111 milioni sono avvenuti mediante chiamata a personale di Call Center, 1,489 milioni attraverso i CAT automatizzati, 1,573 mediante corrispondenza (comprensiva di e-mail) e 0,179 milioni mediante appuntamenti con personale dell'Ente.

Gli indicatori di qualità hanno invece segnato un risultato inferiore alle previsioni, almeno in un aspetto: l'IRD si impegnava a fornire una risposta corretta, completa, chiara, appropriatamente motivata e tempestiva in almeno il 90% dei casi (un dato del 5% superiore al rapporto relativo al 2001-2002). In realtà, ciò è avvenuto nell'82% dei casi, ovvero l'8,9% in meno rispetto alle previsioni ed il 3,5% in meno rispetto all'esercizio precedente³⁷.

L'indicatore di Customer Satisfaction prevedeva un incremento del 2% rispetto all'anno 2001-2002, dall'85% all'87%, ed è stato pienamente raggiunto con un'oscillazione del valore dall'86% all'88%.

Infine, si prevedeva che l'80% delle chiamate fossero risolte alla prima risposta: ciò è avvenuto nel 90,3% dei casi, risultato superiore alle aspettative.

Gli indicatori di tempestività segnano un esito soddisfacente: l'87,9% della corrispondenza riceve una risposta entro 3 settimane, ed il 97,6% è evasa entro 6 settimane (rispettivamente, il 3,4% sopra ed il 2,4% inferiore alle aspettative), mentre il 54% in più delle chiamate rispetto all'esercizio precedente ha ricevuto risposta entro 20 secondi.

Inoltre, il 65% delle restanti chiamate hanno ricevuto risposta entro 60" (il 30% in più rispetto alle previsioni), eccetto nei giorni di picco, ovvero quando il numero delle chiamate eccedeva le 17500. In tali giorni, ad ogni modo, i tempi medi di attesa sono stati di 2' e 51", ben inferiori ai 5' stimati.

In media, i tempi di attesa dei Centri di Assistenza Telefonica hanno evidenziato una riduzione sostanziale, come evidenziato nella tabella sottostante:

Anno	Tempo medio di attesa
2000	3' 30''
2001	2' 30''
2002	1' 30''
2003	1' 28''

³⁷ Ciò è dovuto principalmente ad un decremento della qualità della corrispondenza (dal 94% all'87%), nonostante la qualità dell'assistenza telefonica e degli appuntamenti fosse migliorata.

L'altra sottoclasse riguarda invece il **Servizio di Avviso**, che consiste nella fornitura attiva da parte dell'IRD di informazioni relative alla materia fiscale, attraverso visite informative, seminari, pubblicazioni e l'istituzione di uffici fiscali temporanei.

L'indicatore di quantità mostra che sono state effettuate circa 96.700 ore di lavoro nel servizio, pari all'operato di 75 dipendenti a tempo pieno³⁸: tale valore rientra nel range previsto, compreso tra le 93500 e le 103500 ore.

La soddisfazione degli utenti è stata pari al 94%, il 2% in meno rispetto al valore obiettivo e con una riduzione dell'1% rispetto al rapporto relativo al 2002, mentre l'indicatore di tempestività prevedeva che il 100% delle attività fossero condotte entro 4 settimane dalla richiesta: ciò è stato vero, tuttavia, soltanto nel 95% dei casi.

La classe di output denominata *Information Services* ha generato un gettito attribuito di 88,526 milioni di USD, ed ha impegnato risorse pari a 88,318 USD, con un surplus netto pari a 0,208 milioni di USD.

Rispetto al 2001-2002, sia il gettito attribuito che le spese riconducibili all'attività sono cresciute sensibilmente, per un ammontare pari a circa 5 milioni di USD, ed il surplus netto si è ridotto da 0,254 milioni agli 0,208 milioni al 30 giugno 2003.

Tuttavia, il gettito è stato anche superiore alle stime iniziali, che prevedevano un gettito pari a 86,446 milioni di USD.

4) Accertamento e raccolta

Questa classe di output coinvolge l'accertamento e la raccolta delle imposte dirette, sia pagate individualmente che attraverso il canale bancario, ma anche la fornitura di informazioni ad altre agenzie governative.

La prima sottoclasse, relativa all'**accertamento**, presenta indicatori di quantità molto positivi: l'Agenzia neozelandese ha processato, nel corso dell'esercizio 2002-2003, 6.251.205 moduli relativi alle imposte, comprensivi dei moduli mensili dei lavoratori dipendenti.

Di questi, il 27,6% sono stati ricevuti per via elettronica³⁹, contro una previsione del 25%, mentre il 47,5% dei rimborsi sono stati effettuati mediante credito diretto.

³⁸ Nonostante l'IRD si avvalga anche di personale part-time nel compimento del servizio

³⁹ L'incremento della disponibilità di servizi on-line contribuisce alla crescita della quantità di pagamenti per via elettronica ricevuti dall'IRD.

Tutti gli avvisi, accertamenti, certificati di pagamento sono stati processati senza errori, rispettando in pieno l'obiettivo di qualità.

Per quanto riguarda invece gli indicatori di tempestività, il 97,6% dei moduli sono stati accertati entro 6 settimane dalla ricezione (a fronte di una previsione dell'80%), mentre il 95,1% sono stati iscritti a bilancio entro 10 settimane. L'obiettivo era di iscrivere la totalità di essi nel termine indicato⁴⁰.

La seconda sottoclasse, comprendente la **gestione dei pagamenti**, include tutti i pagamenti effettuati all'Inland Revenue: sono stati acquisiti 7.205.075 pagamenti, sotto forma di assegni, contanti e credito diretto attraverso il canale bancario. Tale cifra rientra nel range di previsione, compreso tra i 7 ed i 7,7 milioni di pagamenti.

Il 99,8% di essi sono stati processati correttamente, mentre il 99,6% sono stati depositati entro 2 giorni dalla ricezione (entro 1 giorno al di fuori della settimana di picco, successiva al 5 aprile 2003)

Infine, tutte le informazioni fornite alle altre agenzie governative hanno rispettato gli standard previsti di accuratezza e correttezza, nonché le scadenze concordate.

La classe di output in esame ha impiegato risorse per 57,691 milioni di USD, a fronte di un gettito attribuito di 57,981 milioni di USD, realizzando dunque un surplus operativo pari a 0,290 milioni di USD: rispetto all'esercizio precedente, che aveva segnato un surplus netto pari a 0,013 milioni, il miglioramento della performance legata a questa classe di output è sensibile.

5) Gestione degli arretrati

Questa classe di output comprende le azioni contro i contribuenti che non adempiono spontaneamente, o che effettuano i propri pagamenti in ritardo.

Essa si divide dunque in due classi: una relativa ai contribuenti che omettono di pagare, ed un'altra relativa a coloro che pagano con ritardo.

⁴⁰ La tempestività di questo processo ha risentito di un progetto di aggiornamento del database dell'IRD.

La prima di tali sottoclassi, quella relativa ai **pagamenti non effettuati**, mostra come il numero di pagamenti non effettuati si sia ridotto dell'1,3% rispetto all'anno precedente. Tuttavia, dei pagamenti non effettuati, soltanto l'81% sono acquisiti nei 12 mesi successivi, contro un valore obiettivo dell'85%

Infine, l'obiettivo dell'IRD per il 2002-2003 era di ridurre l'età media dei pagamenti arretrati dell'1% rispetto al dato relativo al 30 giugno 2002: l'obiettivo è stato abbondantemente raggiunto, con una riduzione del 2,5%, pari a 14 giorni.

La seconda sottoclasse, quella relativa ai **pagamenti che avvengono con ritardo**, presenta un solo indicatore di quantità: a giugno 2003, l'obiettivo era che il numero di pagamenti arretrati non superasse di una quota superiore al 2% quello relativo all'anno precedente. Con una riduzione del 5%, pari a 14528 casi, l'indicatore è stato rispettato oltre le aspettative.

La classe di output dedicata alla gestione dell'arretrato ha però fatto segnare un risultato negativo: il gettito attribuito è stato pari a 56,496 milioni di USD, mentre le spese hanno ammontato a 58,897 milioni di USD, generando dunque un deficit netto pari a 0,401 milioni di USD.

Il dato è in peggioramento rispetto all'anno precedente, in cui il deficit ammontava a 0,254 milioni di USD, ma l'aumento di gettito (e relative spese) è stato sensibile: ad esempio, il gettito è cresciuto di 9,434 milioni di USD.

6) Audit

Questa classe di output comprende tutte le attività di controllo dell'adempimento e la gestione dei casi di contenzioso tributario. E' la classe di output che in assoluto impiega più risorse, sia come spese che come numero di dipendenti, ed ha una sottoclasse specificamente dedicata all'audit delle grandi imprese, che rappresentano i contribuenti a più elevato rischio di non-adempimento.

Infatti, l'Inland Revenue Department distingue tra due classi di contribuenti sottoposti ad attività di audit: il segmento delle Grandi Imprese è oggetto di attenzione particolare, insieme con i contribuenti che hanno un reddito maggiore di 100 milioni di USD.

Per quanto riguarda l'attività di **audit**, durante l'anno terminato al 30 giugno 2003 sono state effettuate 875.926 ore di attività, il 3,9% in più di quanto previsto, dedicate all'audit ed

all'indagine sull'evasione. L'indicatore di qualità prevedeva che per ogni ora di attività venissero accertati almeno 550 USD di gettito: il risultato è stato del 7% superiore, con 589 USD accertati per ora⁴¹.

Inoltre, gli indicatori di tempestività sono stati tutti rispettati oltre le stime: il 100% degli audits sono stati compiuti entro i 3 mesi, gli audit estensivi entro 6 mesi e le indagini⁴² entro 12 mesi, mentre il 100% dei casi di contenzioso sono stati risolti entro 30 mesi⁴³. Infine, soltanto il 9,4% dei casi di audit e l'11,8% dei casi di contenzioso ancora aperti al 30 giugno 2003 erano più vecchi di 24 mesi, a fronte di un valore obiettivo rispettivamente del 15% e del 12,5%.

Come si è detto, l'IRD dedica un'attenzione particolare alle Grandi Imprese (**Corporate Audit**) ed ai maggiori contribuenti, ovvero quelli con un reddito superiore ai 100 milioni di USD: nell'anno 2002-2003, sono state effettuate 202.502 ore di attività, a fronte di una previsione compresa tra le 191.000 e le 201.000 ore, anche grazie all'invio di 30 questionari appositamente disegnati per i contribuenti ad alto reddito. Il 100% degli audit sono stati portati a termine entro 18 mesi, e soltanto il 5,8% dei casi sono più vecchi di 36 mesi. Il 100% dei casi di contenzioso è stato portato a termine entro 30 mesi, ma il 19,1% dei casi ancora aperti è tale da più di 30 mesi⁴⁴.

Infine, la sottoclasse del **contenzioso** ha visto un numero di casi sottoposti al giudizio dell'Alta Corte (266 casi) ed all'Autorità di Controllo sulla Tassazione (225 istanze) nettamente più alto rispetto alle stime iniziali (rispettivamente, 160 e 145 casi): tuttavia, il carico di lavoro è stato di poco superiore alle aspettative, in quanto molti casi erano virtualmente identici. Il 78% dei casi decisi nell'anno 2002-2003 si è risolto con una pronuncia in favore dell'Inland Revenue, con una percentuale del 15,6% superiore all'obiettivo del 66%: tuttavia, nei casi in cui la soluzione non è avvenuta mediante una sentenza dell'Alta Corte o dell'Autorità la percentuale di pronunce favorevoli all'IRD è scesa

⁴¹ Ciò è dovuto principalmente a due casi di grandi dimensioni, che hanno innalzato la media da 534 USD a 695 USD.

⁴² Le definizioni utilizzate dall'IRD indicano come *audit* tutti i controlli di breve termine, solitamente riguardanti un solo periodo fiscale od un solo tipo di imposte, per il cui completamento occorrono solitamente meno di 20 ore di lavoro. Gli *audit estensivi* sono invece attività di controllo che riguardano più di un periodo o più di un tipo di imposta, e richiedono tra le 20 e le 50 ore di lavoro, mentre le *indagini* sono attività di audit accurate ed effettuate in profondità.

⁴³ Il risultato riflette l'impegno nel monitoraggio dei casi aperti, perché siano portati a termine il più rapidamente possibile.

⁴⁴ 10 casi rientrano nello standard, altri alzano l'età media dei casi di contenzioso.

al 52,4%. Per ogni USD speso nella gestione di tali casi, l'IRD ha stimato un'entrata di 21,10 USD, in tutti i casi risolti con una composizione che non implicasse l'intervento della Corte.

In generale, l'attività di audit ha comportato l'accertamento di una discrepanza tra gettito dichiarato e gettito dovuto pari a circa 900 milioni di USD, superiore del 21% alle previsioni: ciò però si è riflesso anche in un incremento dell'arretrato.

La classe dell'audit ha segnato un surplus netto di 1,151 milioni di dollari, grazie ad un gettito attribuito di 92,433 milioni di USD ed una spesa complessiva di 91,282 milioni di USD. Il gettito inizialmente stimato era pari a 96,648 milioni di USD, poi rivisto al ribasso sino ad un valore di 92,398 milioni: l'Inland Revenue ha dunque realizzato, con riferimento a questa classe di output, un gettito minore a quanto previsto.

Rispetto al rapporto del 2002, il gettito legato a quest'attività è cresciuto di 2,116 milioni di USD, mentre le spese sono cresciute da 89,251 milioni di USD: come risultato, il surplus netto legato alla classe di output è passato da 1,066 a 1,151 milioni di USD.

3.3 DGI (Francia)

Il progetto strategico dell'Amministrazione Francese mira ad accelerare il processo di riforma dell'Ente, con lo scopo di perseguire l'incremento dell'adesione spontanea agli obblighi fiscali attraverso quattro obiettivi:

- divenire, entro il 2005, un'amministrazione di riferimento per livello e qualità di servizi forniti;
- assicurare l'uguaglianza dei cittadini di fronte all'imposta;
- fare in modo che gli agenti delle imposte beneficino dei risultati positivi del processo di riforma;
- realizzare guadagni di produttività nell'esercizio della sua missione.

3.3.1 Gli indicatori di Tax Compliance

Per quanto riguarda l'obiettivo generale della Tax Compliance, i risultati relativi al primo anno del Contract of Performance 2003-2005 sono positivi, ed addirittura superiori alle

aspettative. Infatti, il tasso di rispetto delle Imposte sul Valore Aggiunto (VAT) da parte delle imprese è stato pari all'84,2%, superiore alla percentuale dell'83% definita come obiettivo dalla DGI, mentre la percentuale di adesioni spontanee da parte dei contribuenti privati è stata pari al 97,5%, nel pieno rispetto del valore-obiettivo⁴⁵. Inoltre, la percentuale di pagamenti avvenuti nel rispetto dei termini da parte delle imprese è stata del 98,2%, nel range di accettabilità (che andava dal 98% al 98,5%). Tale valore è mantenuto come obiettivo anche per gli anni 2004 e 2005.

L'introduzione dell'Interlocutore Fiscale Unico per le piccole-medie imprese, largamente utilizzato nel corso del 2003, ha, inoltre, contribuito ad aumentare l'adempimento spontaneo da parte di questi soggetti: malgrado la bassa crescita del sistema economico, i pagamenti effettuati dalle imprese entro i termini sono cresciuti del 2,3% rispetto al 2002, da 167,6 a 171,4 miliardi di Euro. Al contrario, le risposte senza pagamento sono scese del 10,5%, passando dai 2,5 miliardi di Euro del 2002 ai 2,2 miliardi del 2003. Infine, il tasso di ritardatari per l'invio delle dichiarazioni per l'Imposta sulle imprese è stato pari all'1,46%.

3.3.2 Le Risorse Umane

La DGI, nel corso del 2003, si è avvalsa dell'operato di 81.254 dipendenti, suddivisi in tre categorie:

- Il 25%, pari a 20.321 dipendenti, rientrano nella categoria A
- Il 30,5% rientrano nella categoria B, che conta 24.760 dipendenti
- Il 44,5% (36.173 dipendenti) sono inquadrati nel livello C

La DGI ha iniziato un percorso di incremento delle capacità del proprio staff, che si riflette in una crescita dei tassi di promozione ai livelli superiori per i membri del personale. Durante il 2003, 165 impiegati sono passati dal livello B al livello A, a fronte dei 130 promossi nel periodo 2000-2002, mentre 275 sono stati promossi dal livello C al livello B (contro i 223 del triennio 2000-2002). In aggiunta, il programma di qualificazione delle risorse umane ha avuto

⁴⁵ Gli obiettivi della DGI per il 2004 ed il 2005 tendono al miglioramento ulteriore di tali valori: per le imposte sul Valore Aggiunto, i valori sono pari all'84% per il 2004 ed all'86% per il 2005, mentre sono pari al 97,6% per il 2004 ed al 97,8% per il 2005 con riguardo alle imposte dei privati.

risultati positivi: l'84,7% del personale considera "positivo" o "molto positivo" il proprio addestramento, mentre il 90,2% dei capi-servizio giudica in maniera positiva le capacità del proprio staff.

Inoltre, la DGI impiega 5.300 dirigenti (circa 1 dirigente ogni 15 dipendenti): il tasso di promozione del personale a questa posizione si è incrementato nel corso dell'anno considerato. Tale indicatore, infatti, ha raggiunto un valore pari al 20,4% nel 2003, contro il 17,6% del 2002, superando il valore-obiettivo (pari al 16%).

Il 5% del personale della DGI ha un'età inferiore ai 30 anni, il 58% un'età compresa tra i 30 ed i 50 ed il 37% un'età superiore ai 50 anni.

La spesa per il personale ammonta a 2.724 milioni di Euro, ovvero al 79,7% delle spese totali⁴⁶, con un incremento dello 0,37% rispetto alle spese del 2002 (pari a 2.714 milioni di Euro). Nel 2001 la spesa ammontava invece a 2637 milioni. La spesa per addetto⁴⁷ ammonta a 3.735 Euro mensili, contro i 3.605 euro del 2002 ed i 3586 Euro del 2001⁴⁸.

3.3.3 Gli Indicatori di efficienza dei Servizi

Un ulteriore progresso è stato compiuto anche nel definire gli indicatori di qualità dei servizi resi all'utenza. Oltre a quelli già inclusi nel programma di facilitazione dell'imposta del 2000⁴⁹, ne sono stati aggiunti altri 4, e tutte le misure sono state oggetto di una revisione a novembre 2003. Di tali indicatori, 5 hanno raggiunto un livello ritenuto accettabile, ovvero vicino o superiore al 90%:

- L'invio a domicilio dei moduli per la dichiarazione è avvenuto in un tempo inferiore alle 48 ore nel 92% dei casi;
- L'88% delle richieste effettuate per via telefonica sono state esaudite;

⁴⁶ Secondo il budget DGI 2003, tali spese sono pari a 3384 milioni di Euro, lo 0,28% in meno rispetto al 2002.

⁴⁷ Spese di funzionamento e di miglioramento, senza considerare le retribuzioni.

⁴⁸ Per semplificazione, i valori dal 2003 in poi sono espressi in termini di posizioni lavorative iscritte nel Registro Nazionale dell'Impiego (TGE): per consentire la comparazione, anche i valori del 2002 sono espressi con questo metodo.

⁴⁹ I primi 5 indicatori utilizzati sono stati: la percentuale delle ricezioni su appuntamento, la percentuale di chiamate telefoniche che hanno ricevuto risposta, l'invio di moduli a domicilio, l'identificazione dell'agente DGI gestore del contatto e la trattenuta sistematica delle chiamate ogni volta si richiedesse il parere di un esperto.

- Nel 92% dei casi si è provveduto all'identificazione dell'agente DGI che ha tenuto il contatto con l'utente;
- Il 91% degli appuntamenti ha rispettato i criteri di riservatezza;
- L'89% delle ricezioni su appuntamento è stato giudicato soddisfacente;
- Il 91,2% della corrispondenza ha ricevuto risposta entro 30 giorni.

Per 3 indicatori, invece, sono stati individuati dei margini di miglioramento, e la DGI ha in programma di agire su tali attività per migliorarne la qualità:

- Il 72% delle chiamate telefoniche ha ricevuto risposta (la percentuale risulta sicuramente migliorabile);
- La percentuale di e-mail che hanno ricevuto risposta entro 48 ore è pari al 70%, di cui il 41% sono state messe in attesa.

Infine, il sondaggio condotto annualmente (novembre 2003) presso un campione di utenti (composto da 806 imprese e 1.005 contribuenti privati) ha mostrato un indice di soddisfazione pari all'80% nei rapporti tra Amministrazione e contribuenti. Inoltre, il 79% dei privati ed il 72% delle imprese riferiscono di avere una buona immagine dell'Autorità fiscale, ed il 40% del campione ha notato un miglioramento della qualità dei servizi nel corso dei tre anni precedenti.

3.3.3.1 I Servizi Informatici

L'utilizzo delle dichiarazioni on-line ha avuto un risultato superiore agli obiettivi; durante il 2003 sono pervenute, infatti, alla DGI 601.025 dichiarazioni per via telematica da parte dei contribuenti privati⁵⁰, pari al 3,75% delle dichiarazioni totali. Tale valore è nettamente superiore all'obiettivo, stimato in 500.000 dichiarazioni (il 3% del totale).

Per quanto riguarda le imprese, esse possono usufruire dei servizi telematici per compilare i moduli VAT⁵¹ ed effettuare i pagamenti on-line, mediante il servizio denominato "TéléTVA". Nel corso del 2003, sono pervenute all'Amministrazione 57,395 dichiarazioni, rispetto alle

⁵⁰ Il sito internet della DGI (www.impots.gouv.fr) consente agli utenti di: Consultare le proprie dichiarazioni fino ai tre anni precedenti; effettuare la dichiarazione on-line; Effettuare i pagamenti delle imposte on-line.

⁵¹ Imposta sul valore aggiunto.

50.000 del 2002: tuttavia, il risultato è ritenuto insoddisfacente, e l'obiettivo per il 2005 è di arrivare alle 250.000 dichiarazioni trasmesse mediante TéléTVA. Ad ogni modo, il dato pervenuto rappresenta il 55% delle imposte sul valore aggiunto raccolte a livello nazionale: il gettito raccolto con tale strumento è pari a 68,5 miliardi di Euro, di cui 40,6 raccolti dalla DGE⁵².

Inoltre, l'invio per via on-line delle imposte è pratica comune per 837.000 imprese, ed è obbligatorio per tutte quelle la cui posizione fiscale è gestita dalla DGE.

Le procedure on-line hanno fornito un deciso impulso alla semplificazione dell'amministrazione delle imposte: il numero dei pagamenti e dei moduli inviati per via telematica è in costante crescita, tanto da aver ottenuto più di 309.000 pagamenti e 504.000 sottoscrizioni ai nuovi sistemi di pagamento nel corso del 2003, con un incremento del 30% rispetto all'anno precedente.

Dal punto di vista dell'efficienza dei processi informativi interni, durante il 2003 la percentuale di rispetto delle scadenze per l'invio e la stampa dei documenti destinati ai contribuenti è stata pari al 99%, vicino all'obiettivo stabilito al 100%. Migliorabile risulta invece la percentuale di chiamate di assistenza informatica risposte entro i due minuti, pari al 69% contro un obiettivo del 75%⁵³, mentre il numero dei malfunzionamenti del sistema risolto nell'arco delle 2 ore è stato pari al 76% (superiore al valore-obiettivo del 60%). Infine, la soddisfazione degli utenti degli strumenti informatici all'interno della DGI ha ottenuto un *rating* pari a 14,2/20, rispetto ad un analogo valore rilevato di 13,7/20 a giugno 2002.

3.3.3.2 I Servizi Telefonici

Il servizio dei call-centers è stato ampliato durante il 2003, fino a ricoprire tutte le regioni francesi. I CAT, espressione di un'Amministrazione multi-accesso, offrono agli utenti la possibilità di ricevere, oltre alle risposte vocali, risposte via e-mail o di richiedere l'invio di moduli e depliant direttamente a domicilio: la disponibilità del servizio è pari a 14 ore durante la settimana e 10 al sabato.

⁵² La DGE (Direction des Grandes Entreprises) è l'unità della DGI specificamente dedicata alle Grandi Imprese, ha gestito la posizione fiscale di 27000 contribuenti nel 2003 (3000 in più rispetto alle 24000 del 2002). L'obiettivo della DGE è arrivare a coprire 35000 imprese entro il 2005.

⁵³ Per il 2004 ed il 2005, gli obiettivi sono pari rispettivamente all'85% ed al 95%

Nel corso del 2003 il servizio di assistenza telefonica della DGI ha fatto registrare come “utili” il 77% dei contatti, ovvero le chiamate che hanno ricevuto risposta entro il 5° squillo e che hanno rispettato gli indicatori di qualità stabiliti per il servizio. Il tasso di accessibilità dei CAT è stato molto basso nei periodi di picco (soltanto il 7% nei momenti di massima congestione) e pari all’84% fuori di tali periodi.

3.3.3.3 La Corrispondenza ed i Contatti su appuntamento

Il 91,9% della corrispondenza giunta alla DGI ha ricevuto risposta entro 30 giorni, contro un obiettivo pari al 100%. Per quanto riguarda invece l’apertura al pubblico degli uffici dell’Amministrazione, l’obiettivo di conseguire almeno 6 ore al giorno (non consecutive) è stato raggiunto.

3.3.4 Gli indicatori di produttività

3.3.4.1 Il Costo di gestione delle imposte

La DGI calcola il costo delle differenti funzioni che ricopre. Tale costo comprende i costi inclusi nel budget e quelli non inclusi, come ad esempio l’utilizzo di immobili dello Stato, e considera anche il costo delle pensioni dei dipendenti pubblici (che vuol dire??), basate su di un tasso identico a quello del 2002. I costi totali sostenuti dall’Amministrazione francese sono stimati pari a 4.241 milioni di Euro, così suddivisi:

- 1.529 milioni, pari al 37,6%, per le imposte dei singoli contribuenti
- 1.921 milioni, pari al 45,3%, per le imposte sulle imprese
- 47 milioni (l’1,1%) per le Grandi Imprese
- 678 milioni per le imposte sulla proprietà, pari al 16% dei costi totali.

In questo modo, la DGI può stimare il **tasso di costo di gestione dell'imposta**⁵⁴, dato dal rapporto tra i costi totali ed il gettito totale raccolto dall'Ente. Tale tasso deve essere ridotto di una percentuale pari all'1% per ogni anno tra il 2003 ed il 2007. Secondo il rapporto relativo al 2003, la DGI ha conseguito il risultato, con una riduzione dall'1,44% all'1,41% dal 2002 al 2003, nonostante il peggioramento delle condizioni macroeconomiche⁵⁵. Infatti, i costi totali sostenuti dall'Autorità fiscale sono stati quantificati in 4.322 milioni di Euro nel 2002, a fronte di un gettito di 300.770 milioni, ed in 4.348 milioni nel 2003, ma con un gettito totale pari a 308.341 milioni di Euro.

Il costo di gestione di ciascuna imposta è calcolato sulla base delle ore lavorate da parte del personale dell'Agenzia. Secondo il rapporto della DGI, le imposte che hanno realizzato i guadagni di efficienza più consistenti sono l'imposta sul valore aggiunto (la TVA), per cui l'indicatore è passato dall'1,13% del 2002 all'1,08% del 2003, e l'imposta locale sulle imprese, il cui indicatore è sceso dall'1,20% allo 0,89%.

Al contrario, l'imposta sul reddito individuale ha visto una lieve crescita del rapporto tra costi e gettito, passando dal 2,55% al 2,57%.

3.3.4.2 La Produttività

La DGI è stata una delle prime amministrazioni a stimare la propria produttività, calcolando il tasso ad essa relativo per ciascuna delle tre grandi funzioni in cui si ripartisce e basandosi sul carico di lavoro attribuito a ciascuna funzione. Di seguito si elencano le componenti dell'indicatore.

- **Imposte personali:** numero delle pratiche d'imposta sul reddito gestite per impiego direttamente attribuito alla funzione. La funzione ha fatto registrare una lieve perdita nella produttività, passando dalle 2.049 nel 2001 alle 2.079 nel 2002, per poi scendere a 2.030 nel 2003, con un calo dello 0,9%.
- **Imposte sulle imprese:** numero di pratiche di imposta sulle imprese per impiego attribuito. L'indicatore, in questo caso, è in netta ascesa, facendo segnare un

⁵⁴ Lo stesso tasso utilizzato dall'OCSE nei confronti internazionali.

⁵⁵ E' da notare come, nel 1997, la DGI fosse una delle amministrazioni con l'indicatore più alto (pari all'1,60%): attualmente, rientra nella media dei paesi considerati dall'OCSE.

incremento pari al 7,4%⁵⁶: si è passati dalle 141 pratiche del 2001 alle 144 del 2002 fino alle 151 del 2003.

- **Imposta fondiaria:** numero degli estratti fondiari per impiego (media dei tre anni precedenti). In questa funzione, l'incremento di produttività registrato tra il 2001 ed il 2003 è pari al 5,9%, con un aumento degli estratti da 225 (nel 2001) a 239 (nel 2003)

Oltre alla valutazione della produttività per funzione, la DGI provvede anche alla valutazione della propria produttività complessiva⁵⁷, comparando gli stessi carichi di lavoro di riferimento con tutti gli impieghi iscritti nel budget, comprensivi delle attività di supporto ed i servizi centrali. L'indicatore relativo al 2003 mostra una crescita pari all'1,66% rispetto all'anno precedente, che aveva fatto segnare un incremento dal 2001 pari all'1,84%. In media, il guadagno di produttività registrato dall'Autorità fiscale francese tra il 1995 ed il 2003 è stato pari all'1,85%. La media per lo stesso periodo si innalza però al 2,57%, se si considera la riduzione dei tempi di lavoro introdotta il 1° settembre 2001: da quella data, infatti, il 90% dei dipendenti della DGI beneficiano della cosiddetta "settimana corta".

Infine, il costo attribuibile alla creazione della DGE (l'unità per le Grandi Imprese) ha mostrato un'evoluzione positiva: l'aumento delle pratiche gestite è stato più che proporzionale alla crescita del costo totale attribuito a tale funzione, implicando così una riduzione del costo per pratica. Infatti, nel 2002 il costo totale attribuito alla DGE è stato pari a 13075510 Euro, per la gestione di 22065 pratiche relative a Grandi Imprese: il costo-per-pratica è dunque quantificabile in 593 Euro; nel 2003, il costo totale è salito a 14226752 Euro, ma le pratiche gestite sono state 25648: il costo unitario è dunque stato pari a 555 Euro, con un decremento del 6,4% rispetto all'esercizio precedente.

3.3.4.3 Il Controllo dei Costi: il programma "Spendere Meglio"

Nel 2003, la DGI ha introdotto un programma di analisi e razionalizzazione della spesa mensile, che ha mostrato come l'Amministrazione sia riuscita a ridurre i costi anche al di sotto del livello previsto per tutti gli organismi statali. Ciò è avvenuto grazie ad un ambizioso programma di contenimento dei costi, denominato "*Dépenser Mieux*" ("Spendere Meglio").

⁵⁶ La dinamica dell'indicatore risente però dell'effetto della riforma dell'attività di accertamento e raccolta delle imposte, che prima era in comune tra le due funzioni (contribuenti privati ed imprese).

⁵⁷ La DGI è stata una delle prime Amministrazioni europee ad utilizzare un indicatore di produttività, avendo introdotto tale metodologia già nel 1995.

Il programma mira a ridurre il peso di alcune spese (comprese quelle per il personale ed operative) senza però ridurre, ed anzi incrementando in alcuni casi, le risorse dedicate ai processi di riforma ed al miglioramento delle condizioni di lavoro. Nel 2003 la realizzazione del programma ha visto:

- un risparmio quantificato in 1 milione di Euro per l'utilizzo dei formulari on-line: in percentuale, il 70% dei moduli utilizzati dalla DGI hanno subito un cambiamento;
- alcune specifiche tecniche relative al peso della documentazione cartacea informativa distribuita dalla DGI hanno comportato una riduzione dei costi pari a 1,3 milioni di Euro, senza che ciò comportasse un peggioramento della qualità del servizio;
- alcuni contratti di fornitura sono stati rivisti, assicurando una maggiore concorrenza negli appalti: ad esempio, i contratti di fornitura per gli uffici hanno registrato una riduzione del prezzo pari al 30%;
- l'utilizzo dell'Intranet (EOLE) ha ridotto la quantità di documenti cartacei circolanti, riducendo conseguentemente i costi;

- Nonostante una crescita del 10% delle tariffe postali per i prodotti della DGI, l'utilizzo dello strumento telematico ha comportato un risparmio del 6,4% sull'invio dei moduli per la dichiarazione e degli avvisi di accertamento, con una riduzione di spesa di 3 milioni di Euro (dai 47 del 2002 ai 44 del 2003)

- Nell'aggregato, infine, le spese per l'invio dei moduli sono calate del 30%, quelle relative alle telecomunicazioni del 6% e le spese per gli uffici sono calate anch'esse del 6%

3.3.4.4 La Qualità e l'Efficacia dei Controlli

La qualità dei processi di auditing è migliorata nel corso del 2003: il 18,1% delle dichiarazioni sono state sottoposte a controllo, contro un obiettivo pari al 16%, segnando un dato superiore alle aspettative, ed il 29,2 % delle pratiche sono state oggetto di indagine (rispetto ad un obiettivo del 27%). Per gli anni futuri, l'indicatore da raggiungere è il 17% per

i controlli ed il 35% per le indagini. Inoltre, il tasso di attività di audit per i contribuenti ad alto reddito è stato pari al 32,3%, inferiore all'obiettivo del 33,3%⁵⁸.

L'attività ha comportato un tasso di recupero delle imposte (comprensivo delle sanzioni comminate ai soggetti inadempienti) pari al 50,6%, valore superiore all'obiettivo del 48%. In termini monetari, l'attività ha comportato l'accertamento di tasse e sanzioni pari a 9,922 milioni di Euro, in crescita rispetto al dato del 2002 (9,683 milioni)

L'attività di contenzioso ha invece segnato un risultato inferiore all'obiettivo: l'indicatore di efficienza dell'attività era stabilito nel disbrigo del 75% dei casi entro 6 mesi dalla loro istituzione. Tuttavia, secondo il rapporto DGI relativo al 2003, i tempi sono stati rispettati soltanto nel 72,8% dei casi: quest'aspetto mostra dunque margini di miglioramento, anche in relazione ai futuri obiettivi ad esso legati (l'80% per il 2004 e l'85% per il 2005)

3.4 Agenzia delle Entrate (Italia)

3.4.1 Gli Indicatori nell'ottica di *Balanced Scorecard*

La valutazione della performance dell'Agenzia delle Entrate, dal 2003, avviene mediante un modello di controllo di recente introduzione, che si discosta dagli strumenti tradizionali: attraverso lo strumento della *Balanced Scorecard*⁵⁹. Tale strumento consente di valutare il conseguimento degli obiettivi istituzionali nelle tre aree strategiche:

- gestione tributi e servizi al cittadino;
- prevenzione e contrasto all'evasione;
- servizi infrastrutturali.

⁵⁸ Per il 2004 ed il 2005, la DGI mira ad incrementare il tasso di audits per questo tipo di contribuenti rispettivamente al 66% ed al 100%.

⁵⁹ Questo metodo mira a tradurre la strategia in una serie di misure in grado di rappresentare le dimensioni di generazione del valore, analizzando per ciascuna degli indicatori che siano in grado di misurare il livello di raggiungimento degli obiettivi.

L'Agenzia individua, per il monitoraggio della performance, quattro prospettive generatrici di valore differenti. A ciascuna di esse attribuisce un diverso "peso" ex ante, ed in seguito seleziona un pannello di obiettivi che giudica significativi, li riclassifica in una logica di Balanced Scorecard (BSC) e ne individua così ex post il reale stato di conseguimento. Le prospettive definite dall'Agenzia delle Entrate sono le seguenti.

1. **Economico-finanziaria:** verifica la capacità dell'Ente di raggiungere i risultati prefissati, soprattutto negli aspetti economici. A questa prospettiva è attribuito un peso piuttosto basso, pari al 6%: tuttavia, l'interesse della Pubblica Amministrazione sulle questioni economico-finanziarie è in crescita, ed è probabile che tale prospettiva rivesta un'importanza maggiore negli anni futuri
2. **Prospettiva del cliente:** riguarda tre direttrici principali, quali la performance in termini di valori creati per il cittadino/cliente, il livello di Customer Satisfaction, la posizione dell'organizzazione verso tutti i portatori d'interesse potenziali. Il peso rivestito dalla prospettiva è pari al 21%: l'Agenzia ritiene quest'aspetto tra i più rappresentativi della volontà di orientare il proprio operato ad un migliore e più efficiente servizio dell'utenza, per raggiungere una reale soddisfazione del contribuente ed incrementare così l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali.
3. **Prospettiva dei processi interni:** essa considera l'efficacia nel soddisfare il cliente e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché l'organizzazione delle attività, la gestione, i tempi di risposta dell'Amministrazione. Questa prospettiva riveste l'importanza maggiore, tanto che le è stato assegnato un peso pari al 61% nella generazione del valore per l'Ente: ciò deriva anche dalla relativa "giovane età" dell'Agenzia delle Entrate, per la quale l'organizzazione dei processi richiede l'attenzione maggiore.
4. **Prospettiva di apprendimento e crescita:** riguarda la capacità dell'Agenzia di attivare processi di apprendimento e crescita. Ad essa è attribuito un peso pari al 12%, ma, data la natura dell'Autorità e la sua caratteristica di ente in crescita, è ipotizzabile che in futuro questo aspetto riceva una maggiore attenzione.

In quest'ottica valutativa, la generazione del valore per l'Agenzia delle Entrate ha superato l'obiettivo atteso, posto convenzionalmente pari a 100: l'indicatore di BSC mostra infatti un valore pari al 116%, tale valore misura l'efficacia della produzione, ovvero la reale capacità

dell’Agenzia di pianificare la propria azione con riguardo agli output attesi ed alle risorse impiegate per conseguire tali livelli di output..

Si connota come “produttivo” solo il processo che genera qualità per il contribuente, secondo criteri di economicità predeterminati. La valutazione positiva deriva dalla capacità di un’attività di coniugare la quantità dei servizi erogati, l’efficacia e l’efficienza nel suo svolgimento e la qualità percepita dal cliente⁶⁰.

A fianco dell’indicatore di efficacia della produzione, la logica valutativa prevede un indicatore di efficacia delle risorse umane, che misura la capacità dell’Agenzia di conseguire i propri obiettivi dal punto di vista dell’impiego del personale. Dato un valore obiettivo di 100, l’efficacia complessiva delle risorse umane dell’Ente è quantificata nel 95%, risultato apprezzabile ma che presenta margini di miglioramento.

Infine, la valutazione della performance dell’Agenzia nell’ottica di BSC comprende un indicatore del livello di efficienza raggiunto, che esprime il rapporto tra la produzione ottenuta e le risorse impiegate per ottenerla: tale indicatore per il 2003 mostra un livello di produttività alto, pari al 122%.

La stessa logica valutativa è inoltre applicata alle tre aree strategiche, ovvero l’area “Gestione tributi e servizi al cittadino”, l’area “Prevenzione e contrasto all’evasione” e l’area “Servizi infrastrutturali”: per ciascuna di esse gli indicatori mostrano un livello di efficienza ed efficacia molto alto, con un risultato (di poco) inferiore alle aspettative soltanto nel ramo dell’efficacia delle Risorse Umane.

- L’indicatore di efficacia della produzione è sempre valutato superiore al valore obiettivo del 100%; esso è pari al 113% nell’area della gestione tributi e servizi al cittadino, al 120% nell’area di prevenzione e contrasto all’evasione, ad 105% nell’area dei servizi infrastrutturali.
- L’indicatore di efficacia delle Risorse Umane, invece, si è mantenuto per il 2003 al di sotto del valore obiettivo: nell’area della gestione tributi e servizi è stimato al 93%, mentre è pari al 96% per l’area di prevenzione e contrasto all’evasione ed al 97% nell’area dei servizi infrastrutturali.
- Infine, l’indicatore di efficienza ha segnato un ottimo livello di performance, soprattutto nell’area di prevenzione e contrasto all’evasione (pari al 125%), ma

⁶⁰ Infatti, il D.Lgs 286/1999 prevede che le Amministrazioni Pubbliche si dotino di strumenti per verificare l’efficienza, l’efficacia e l’economicità dell’azione al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati.

raggiunge un valore elevato anche nell'area della gestione tributi e servizi (122%) e, seppur più basso (108%), un valore superiore alle aspettative anche nell'area dei servizi infrastrutturali.

3.4.2 Le Risorse Umane

Durante il 2003, l'Agenzia delle Entrate si è avvalsa dell'operato di 34.989 dipendenti, con una riduzione del personale del 2,5% (886 dipendenti) rispetto all'anno precedente, anno in cui lo staff dell'Agenzia contava 35875 membri. Il personale è così suddiviso:

- Il 3% è composto da dirigenti, che assommano a 978 (circa 1 ogni 35 dipendenti), rispetto ai 1.008 del 2002: la diminuzione percentuale è stata del 3%;
- Il 39%, pari a 13.649 dipendenti, è inquadrato nell'area C, anche in questo caso, lo staff ha subito una lieve diminuzione rispetto ai 14.188 effettivi relativi all'anno 2002;
- la maggior parte dei dipendenti, 18.629, pari al 53%, è inquadrato nell'area B: la diminuzione rispetto all'anno precedente, in cui il personale di area B contava 18.911 dipendenti, è pari all'1,4%
- Il restante 5% è composto dal personale di area A, che conta 1.733 dipendenti rispetto ai 1.768 del 2002: la variazione percentuale (in diminuzione) è pari al 2%.

L'Agenzia ha dunque operato una diminuzione del personale, nell'ottica della razionalizzazione delle risorse e della ricerca di una maggiore efficienza. Tuttavia, la diminuzione proporzionalmente più cospicua è intervenuta nei livelli più alti di inquadramento, in controtendenza rispetto agli anni precedenti ed agli obiettivi di programmazione.

Il costo del personale, tra retribuzioni e quota incentivante, è stato pari al 57,1% dei costi totali, con un aumento percentuale rispetto all'anno precedente, in cui tali costi ammontavano al 53,9% del totale.

Le Risorse umane sono state oggetto di numerosi programmi di formazione, sia nell'area tecnico-professionale che nell'area manageriale⁶¹: gli obiettivi quantitativi indicati nella

⁶¹ Ad esempio i programmi Sirio, Antares, sistema di Auditing.

Convenzione sono tutti stati raggiunti, sia per le iniziative riguardanti l'integrazione delle professionalità che le aree tematiche di importanza strategica. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'obiettivo era di formare 7.000 persone, ed il risultato raggiunto è stato di 13.000 partecipanti all'iniziativa, mentre per il secondo sono stati interessati 28.000 dipendenti, a fronte di una previsione di 10.000⁶². E' stato anche raggiunto anche il terzo degli obiettivi inerenti la formazione individuati in Convenzione: sono stati coinvolti in iniziative manageriali 1.070 tra dirigenti e funzionari ad alto potenziale.

In totale, il monte-ore erogato complessivamente in attività di formazione del personale è stato pari a 812498 ore.

3.4.3 La Tax Compliance

Secondo un confronto effettuato dalla DGI (l'Autorità fiscale francese) sull'anno 2003, l'Agenzia delle Entrate ha registrato un ottimo risultato sul versante dell'adesione spontanea agli obblighi fiscali. L'indicatore utilizzato, il Tasso di rispetto dell'imposta ha fatto segnare i seguenti valori:

- in materia di dichiarazioni individuali, il tasso di rispetto ("civisme") è stato pari al 99,75%;
- in materia di dichiarazioni da parte delle imprese, tale valore è stato rilevato pari al 99,67%;
- in materia di dichiarazioni di Imposta sul Valore Aggiunto (IVA), il valore è stato stimato pari al 99,63%;
- in materia di pagamenti individuali, il tasso è pari al 96,05%;
- il tasso di rispetto dell'imposta delle società e dell'IVA in materia di pagamento è stato stimato pari al 92,52%;
- infine, se si applica l'indicatore di produttività utilizzato dalla DGI all'Agenzia, si trova che il rapporto costi totali/gettito è pari allo 0,72%: la comparazione è resa però difficile, in quanto manca tutta l'area relativa all'investigazione sull'evasione, che in Italia è svolta dalla Guardia di Finanza.

⁶² Ciò si è reso necessario principalmente per diffondere le novità in materia di condono.

3.4.4 I Servizi al Cittadino

3.4.4.1 I Servizi degli Uffici Locali

L'attività di informazione e assistenza ha conseguito gli obiettivi prefissati, ed ha raggiunto un livello di soddisfazione accettabile da parte dell'utente. Nel luglio 2003, infatti, è stata svolta la prima indagine nazionale di Customer Satisfaction, relativa ai servizi offerti dagli Uffici Locali dell'Agenzia, su un campione di 128 uffici (su 383 totali). L'indagine è stata effettuata mediante la distribuzione di questionari negli uffici. Sono stati raccolti 21.708 questionari, di cui 14.994 (quelli provenienti dagli uffici campione) sono stati elaborati. Gli aspetti considerati dall'indagine possono essere raggruppati in 3 categorie:

- tangibili (facilità di accesso, orari di apertura, pulizia e confort);
- funzionali (rapidità, chiarezza ed esaustività dei servizi);
- relazionali (cortesia, competenza e professionalità).

L'indagine ha mostrato un livello di soddisfazione complessivo pari all'82,2%. Gli aspetti che hanno riscontrato il maggiore gradimento da parte del cittadino sono stati la "cortesia del personale" (88,2%) e la "disponibilità del personale" (86,2%).

Sono stati anche individuati aspetti che mostrano margini di miglioramento, quali: i tempi di attesa per l'accesso agli sportelli (gradimento pari al 69,8%), la chiarezza dei moduli (73,8%) e la possibilità di esprimere reclami e suggerimenti (73,4%)

In seguito a tale indagine, è stato anche avviato il monitoraggio delle prestazioni erogate da tutti gli Uffici, con lo scopo di correlare gli indicatori di qualità interni (che esprimono la qualità erogata) con quelli di Customer Satisfaction (che esprimono la qualità percepita dall'utente). In tal modo, si cerca di apportare miglioramenti percepibili da parte del cliente e stabilire specifici standard di qualità da includere nella Carta dei servizi.

L'indicatore relativo all'apertura degli Uffici Locali è stato soddisfatto: l'obiettivo di assicurare l'apertura minima di 24 ore settimanali è stato raggiunto. Inoltre, in tutti gli Uffici Locali è stata realizzata l'apertura di postazioni speciali, con la trasmissione (su richiesta dei contribuenti) telematica dei modelli di dichiarazione integrativa, ed è stata dedicata

particolare attenzione ai maggiori contribuenti, sia individuali che societari, i quali hanno ricevuto risposte anche per e-mail, fax e telefono.

3.4.4.2 I Servizi di Assistenza telefonica

I Centri di Assistenza telefonica hanno servito, nel corso del 2003, 1.432.674 contribuenti, mediante i diversi canali di contatto.

Le telefonate pervenute ai Call Centers sono state 1.419.784, di cui il 60,35% hanno ricevuto risposta entro 3 minuti, a fronte di un valore obiettivo del 50%. Tale valore risulta inferiore alla performance delle altre Agenzie considerate (Inland revenue e DGI), e mostra margini di miglioramento notevoli. Rispetto all'anno precedente, il numero di chiamate ricevute è aumentato del 2%., delle risposte fornite 12.643 sono state effettuate mediante webmail e 247 via fax server⁶³.

Il servizio di webmail è equivalente a 55.730 telefonate, poiché l'Agenzia considera la valorizzazione di una e-mail pari a 5 telefonate al CAT.

Il numero di call back e richiamate è stato pari a 217.287⁶⁴, mentre il numero dei contribuenti che hanno usufruito del servizio di prenotazione telefonica di appuntamenti con i funzionari presso gli uffici locali è stato pari a 66.822.

Infine, su un totale di 232.2701 correttive effettuate dagli Uffici Locali, 176.253 (pari al 7%) sono state effettuate per mezzo dei call center.

3.4.4.3 I Servizi telematici

I Servizi telematici hanno conosciuto una crescita notevole nel 2003. Rispetto all'anno precedente l'utilizzo del canale telematico per l'invio delle dichiarazioni segna un incremento del 15%, da 878.344 a 1.035.333. Le dichiarazioni trasmesse via internet sono state il 2,3% del totale delle dichiarazioni nel 2002 ed il 2,8% nel 2003. Di questo incremento, la quota maggiore è stata registrata nell'invio delle dichiarazioni dei modelli Unico relativi alle Persone Fisiche tramite ufficio o direttamente dal contribuente (il 42% in più, pari a 909.910

⁶³ Mediante tale servizio, il cittadino può inviare un fax al numero unico nazionale: la risposta del CAT avviene parimenti via fax.

⁶⁴ Il servizio di call back consente all'utente di prenotare, mediante un CAT dell'Agenzia delle Entrate, una chiamata in data e ora prestabilita

dichiarazioni rispetto ad un obiettivo di 600000). Contemporaneamente, si è registrato un decremento del 33% delle dichiarazioni trasmesse attraverso il canale bancario o postale.

Il numero di documenti trasmessi per via telematica, escluse le dichiarazioni⁶⁵, è stato di 4.285.104 atti, contro un dato atteso di 2.900.000, ovvero il 32% in più.

Inoltre, il numero dei versamenti on-line⁶⁶ è passato da 206.736 nel 2002 a 1.360.131 nel 2003, segnando una crescita dell'84% nel corso del biennio

Il sito Internet dell'Agenzia delle Entrate (www.agenziaentrate.gov.it⁶⁷) ha quasi raddoppiato il numero dei contatti rispetto al 1 gennaio 2001: Al 1 gennaio 2001, i contatti ammontavano a 18.638.684, ed a 34.655.563 al 26/4/2004. Durante il 2003, l'Agenzia ha registrato 8.498.012 visite al sito, con un notevole incremento delle visualizzazioni, delle pagine visitate e delle sessioni per utente.

Infine, il numero degli utenti che si è avvalso dei servizi reattivi al "cassetto fiscale" è stato pari a 307534, superando il valore obiettivo posto a 300000

Per quanto riguarda invece l'area ICT dedicata ai processi interni, nei primi mesi del 2003 l'Agenzia delle Entrate ha avviato, mediante la diffusione di questionari sul sito web Intranet, un'indagine relativa allo stato della sicurezza informatica, per attuare un'analisi del rischio legato alla tecnologia ICT. I sistemi di sicurezza monitorati sono stati più del 90%, consentendo di elaborare una "matrice di rischio" e di regole comportamentali sul trattamento dei dati personali dei contribuenti⁶⁸.

3.4.4.4 La Comunicazione Esterna

L'Agenzia ha profuso grande sforzo anche nelle attività di comunicazione, sia mediante iniziative editoriali che attraverso il contatto diretto con l'utenza. Per quanto riguarda il primo

⁶⁵ Versamenti F24, Formalità IVA, comunicazioni Otto per mille, denunce INAIL, atti per pagamenti notarili, pagamenti per contratti di locazione.

⁶⁶ Modelli F24 e contratti di locazione ed atti immobiliari.

⁶⁷ Nel 2004, il sito Internet dell'Agenzia è stato premiato dalla testata "Il sole 24 ore" come miglior sito nella categoria "Istituzioni e Pubblica Amministrazione": il giudizio è stato espresso dai lettori della testata, dagli utenti Internet e dai clienti finali.

⁶⁸ Tali regole si applicano anche ai dati trattati senza l'ausilio di mezzi elettronici ed automatizzati

aspetto, durante il 2003 i prodotti editoriali pubblicati e distribuiti gratuitamente contano 1.688.000 copie, di cui la quota maggiore è rappresentata dall'Annuario del Contribuente (400.000 copie), ma grande tiratura hanno avuto anche la Guida fiscale per la casa (250.000 copie).

Dal secondo punto di vista, l'Agenzia ha raddoppiato il numero dei visitatori intervenuti ai programmi "Fisco tra la gente": dai 40.000 del 2002 si è infatti passati agli 80.000 del 2003.

3.4.5 L'Attività di Controllo

L'obiettivo stabilito di potenziare l'attività di controllo formale è stato ampiamente conseguito, con l'effettuazione nel 2003 di 1.652.827 controlli formali, valore del 36% superiore al numero di controlli perfezionati nel corso del 2002, e superiore al valore obiettivo, quantificato in 1.300.000 controlli. L'anno precedente tali controlli erano stati 1.163.236.

L'attività ha altresì impiegato un numero maggiore di ore-persona rispetto all'obiettivo prefissato: 1.265.275 rispetto ad una previsione di 1.000.000 indicata in Convenzione. Tuttavia, il maggior assorbimento delle risorse rilevato riflette il maggior volume di produzione registrato a consuntivo. I controlli sostanziali (II. DD., IRAP, e IVA) effettuati nel 2003 sono stati 483.187, in calo del 18% rispetto ai 588.939 controlli del 2002: in compenso, sono aumentati sia i controlli sui soggetti di rilevanti dimensioni, passati da 350 a 442 (incremento del 26%), che quelli su altri soggetti (aumentati del 12%), che, infine, gli accessi per il controllo degli obblighi fiscali, passati da 51.811 a 100.325, con un aumento del 49%.

La percentuale di controlli sulle grandi imprese risulta però ancora esigua, dato che copre soltanto il 2% di tali contribuenti, mentre quello sulle imprese medio-piccole si attesta su un valore pari al 25,9%.

Per quanto riguarda invece i controlli automatizzati sulle dichiarazioni, essi sono stati incrementati, con il risultato di una maggiore quantità di comunicazioni di irregolarità inviate. Nel 2003 le comunicazioni di regolarità inviate sono state 17.141.062 rispetto alle 14.952.405 del 2002, con un aumento pari al 12,7%, mentre le comunicazioni di irregolarità sono state 3.464.812 nel 2003 contro le 2.935.204 del 2002 (incremento del 15,3%).

Nel 2002, l'attività di controllo ha comportato una maggior definizione dell'imposta (per adesione, acquiescenza o conciliazione giudiziale) pari a 515.685 Euro

3.4.6 Il Contenzioso

Nel corso del 2003, i casi di contenzioso tra Amministrazione e contribuenti hanno registrato una notevole flessione,, anche in virtù degli strumenti di definizione agevolata presenti nella Legge Finanziaria per il 2003. La Commissione tributaria provinciale ha ricevuto in totale 88.634 appelli, contro i 187.749 del 2002, mentre sono stati proposti 6.899 appelli da parte dei contribuenti rispetto ai 20.278 del 2002.

Nello stesso periodo, gli uffici dell'Agenzia delle Entrate hanno proposto alle commissioni 130.849 controdeduzioni, ovvero il 148,08% dei ricorsi, e 8.989 costituzioni in giudizio in CTP (Commissione Tributaria Provinciale), pari al 130,29% degli appelli proposti dai contribuenti. Il grado di soccombenza dell'Agenzia sulle attività di accertamento (in 1° grado di giudizio) è stato pari al 48,35% delle pronunce di merito, ovvero 12.604 pronunce, mentre nell'anno precedente l'indicatore si assestava sul 43,19%⁶⁹. Le pronunce favorevoli all'Agenzia delle Entrate in 1° grado di giudizio sono quindi state il 51,65%, in riduzione rispetto al 56,81 del 2002.

L'indice di soccombenza sulle sentenze delle Commissioni tributarie Regionali è invece stato pari al 52,12%: ciò significa che il 47,88% delle pronunce delle CTR è stato favorevole all'Amministrazione, dato anche questo in calo rispetto al 49,03% del 2002.

Il processo di informatizzazione, anche in questo caso, ha prodotto notevoli risultati, riducendo il volume lavorativo dell'area: i ricorsi presentati dai contribuenti e dagli uffici vengono infatti caricati al sistema automatizzato. A seguito di tale procedura, nel 2003 si è potuto registrare come, su 687.089 ricorsi acquisiti o rinumerati dal sistema, l'84,9% (593.200 ricorsi) sono relativi a ricorsi notificati negli anni precedenti.

⁶⁹ L'incremento dell'indice di soccombenza è stato però frutto anche della possibilità offerta dalla Legge finanziaria per il 2003 (art 16 l. n. 289 27/12/2002) di definire la lite.

3.4.7 L'Indicatore di Produttività

L'Agenzia delle Entrate utilizza, al fine di sintetizzare la complessità dei servizi offerti, degli indicatori che consentano confronti con altre Amministrazioni e intertemporali. Questi indicatori sono:

- la produzione a prezzi costanti, che riguarda l'offerta di servizi
- l'input di lavoro utilizzato, basato sulle ore effettivamente lavorate e sulla remunerazione dello staff stante le differenti qualificazioni.

Mediante la sintesi di questi due indicatori, l'Agenzia ottiene un valore in grado di esprimere la produttività (l'efficienza) dell'Ente.

3.4.7.1 Indicatori di Output

L'aggregazione dei servizi forniti dall'Agenzia avviene mediante l'espressione di prodotti diversi nella stessa unità di misura, attraverso l'uso di due strumenti: le ore equivalenti, ottenute moltiplicando la quantità fisica rilevata per il tempo unitario medio di lavorazione assegnato preventivamente ai prodotti considerati, e la ponderazione tramite la struttura dei costi dell'anno base.

In tal modo, gli indicatori sono poi stati raggruppati in tre categorie qualitative⁷⁰:

- il gruppo A comprende gli indicatori che misurano la quantità di prodotto o attività, sono aggregati con tempi medi unitari per il peso specifico di ciascuno e sono rilevati in dettaglio. Dall'analisi effettuata per l'anno 2001, questa categoria di indicatori rappresenta 579/1000 dell'attività dell'Agenzia delle Entrate;
- il gruppo B include gli indicatori che rilevano la quantità, ma che non possono essere espressi in termini di prodotto equivalente di base: manca un tempo unitario medio con il quale includere le differenze qualitative: gli indicatori di tipo B rappresentano i 294/1000 dell'attività;

⁷⁰ Cfr Pisani e Cutaia, "Indicatori sintetici di produttività dei fattori: metodologia e confronto 2000-2001", documenti di lavoro dell'Ufficio Studi.

- il gruppo C include i prodotti per i quali è disponibile soltanto la rilevazione dell'input in termini di ore-lavoro, ma non è presente un indicatore di output o di quantità: questa categoria di indicatori rappresenta i 127/1000 dell'attività dell'Agenzia.

3.4.7.2 L'Indicatore di Input

Per esprimere l'input utilizzato nella produzione dei servizi offerti, L'Agenzia utilizza, un indicatore basato sulle ore effettivamente lavorate ponderate. Considerare, infatti, il numero di persone impegnato non tiene conto delle differenze nelle qualifiche del personale, né le differenze nell'orario di lavoro (ad esempio, tra impiegati part time e full time).

Le Ore effettivamente lavorate ponderate sono ottenute applicando a ciascun livello professionale la remunerazione erogata nell'anno considerato. L'ipotesi sottostante è che i lavoratori siano pagati in funzione della loro produttività, la quale aumenta al crescere del livello di inquadramento. Le Ore così calcolate possono essere utilizzate per calcolare la produttività del lavoro (apparente).

Sommando dunque gli indicatori di output di tipo A e B (con gli opportuni pesi), è possibile dunque costruire un indicatore sintetico di quantità prodotta in grado di rappresentare 873/1000 dell'attività esterna dell'Agenzia delle Entrate: confrontandola poi con gli input utilizzati in termini di ore ponderate, si può costruire un indicatore di produttività (efficienza) che misuri il rapporto tra produzione e risorse impiegate.

L'analisi di tale indicatore è stata effettuata per il triennio 2000-2002 di attività dell'Agenzia delle Entrate⁷¹: in tale periodo, l'Agenzia ha incrementato i servizi offerti del 5,22% in termini di produzione a prezzi costanti, in un contesto di costante riduzione della forza lavoro (dalle 37910 unità alle 36108 del 2002, con una riduzione del 5,67%). La produzione per addetto è cresciuta del 9,67% nell'arco temporale considerato, con un aumento maggiore nell'anno 2001 (+9,21%) e molto inferiore nell'anno 2002 (+0,42%).

⁷¹ Cfr. Dongiovanni e Pisani, "L'Agenzia delle Entrate nel sistema economico nazionale", documenti di lavoro dell'Ufficio Studi, 2003.

4. Conclusioni

4.1 Tendenze comuni e differenze

4.1.1 Aspetti comuni

A seguito di un confronto metodologico e quantitativo tra gli indicatori utilizzati dalle Amministrazioni Fiscali considerate, emergono, al di là delle differenze strutturali riscontrate, alcuni aspetti comuni.

- L'obiettivo risulta essere, per ciascuna delle tre Amministrazioni considerate, la massimizzazione dell'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali, ovvero la c. d. Tax Compliance: a tal fine, tutti gli enti presi in esame hanno modificato la propria struttura, da organizzazioni basate sui processi ad organizzazioni basate sugli utenti. Questo spostamento di prospettiva si sostanzia in una maggiore attenzione al contribuente, con conseguenze non solo sull'operato ma sulla stessa struttura organizzativa delle Agenzie Fiscali: ciascuna di esse ha infatti scelto il criterio funzionale come modello organizzativo, ma contemporaneamente è dedicata una attenzione particolare ad alcuni tipi di contribuente. Sono soprattutto i contribuenti di grandi dimensioni ad essere sottoposti a particolare riguardo: ciascuna delle Autorità esaminate possiede infatti un'unità dedicata ai maggiori contribuenti.
- Pur con notevoli differenze numeriche nella composizione del personale, le Amministrazioni fiscali considerate si caratterizzano per alcune similarità nell'allocazione funzionale dello staff: la quota dei dipendenti che si occupa delle funzioni relative alla Tax Compliance è simile, oscillando tra il 61% circa dell'Agenzia delle Entrate ed il 71,6% dell'Inland revenue. Anche la percentuale di forza-lavoro dedicata alla funzione di Audit e controllo fiscale è simile, soprattutto tra DGI ed IRD (rispettivamente, il 18,8% ed il 22,2%): fa parzialmente eccezione l'Agenzia delle Entrate, con il 30,7%, valore superiore ma in linea con le altre Amministrazioni considerate.

- Lo spostamento di prospettiva dai processi all'utenza si è tradotta anche in una "cultura aziendale" sempre più orientata al concetto di servizio: tutte le Amministrazioni utilizzano un indicatore di *Customer Satisfaction* per valutare la soddisfazione degli utenti, ed utilizzano i risultati ottenuti per individuare gli aspetti perfettibili e quelli che incontrano il maggiore gradimento dei cittadini.

Il risultato relativo alle indagini di Customer Satisfaction si è mantenuto in un range di valori simile per le tre Autorità considerate: si passa dall'80% registrato dalla DGI francese all'86% dell'Inland Revenue neozelandese, fino al livello pari all'82,2% per l'Agenzia delle Entrate italiana⁷²: la tabella sottostante riassume i valori riscontrati

Agenzia	Livello di Customer Satisfaction
IRD	86,0%
DGI	80,0%
Agenzia delle Entrate	82,2%

- L'assistenza al cliente è stata potenziata da parte di tutte le Autorità: ciascuna ha adottato un sistema di assistenza multi-accesso, il cui fulcro è costituito dai Call Centers. Ciascuna delle Agenzie ha predisposto indicatori di qualità del servizio dei Centri di Assistenza Telefonica, rappresentati principalmente dalla velocità di risposta alla chiamata, ma anche dall'identificazione dell'operatore e dal numero di chiamate risolte. Sinteticamente, si può esprimere la valutazione del servizio di Call Center fornito dai tre enti come segue:

Agenzia	Tempo di attesa alla risposta	Obiettivo	Risultato	Identificazione operatore
IRD	60 secondi	50%	65%	Sì
DGI	5 squilli		77%	92%
Agenzia delle Entrate	3 minuti	50%	65,3%	Sì

Tuttavia, le Agenzie esaminate si qualificano come Amministrazioni multi-accesso: non soltanto il canale telefonico è utilizzato come mezzo di contatto con la clientela, ma esiste anche la possibilità di avere risposte via e-mail, per posta e prenotando un appuntamento con un agente: caratteristica comune è la possibilità di attivare contatti

⁷² Per l'Autorità italiana l'indagine ha però riguardato soltanto gli Uffici Locali, non includendo i servizi telefonici e telematici.

attraverso molteplici canali. Inoltre, sia l'Agenzia delle Entrate che l'Inland Revenue si sono dotate di una Carta dei Servizi, strumento informativo per il cittadino ma anche impegno per l'ente, che statuisce degli standard che si impegna a rispettare per assicurare un miglior servizio ai contribuenti.

- L'informatica riveste un ruolo sempre più decisivo nell'attività delle Amministrazioni fiscali, sia dal punto di vista dei processi interni che da quello dei contatti con il cittadino: ciascuna di esse possiede un programma relativo all'Information Technology, che stabilisce le tappe per l'introduzione della tecnologia informatica nei processi dell'Amministrazione fiscale. Ciascuna Agenzia offre ai contribuenti la possibilità di adempiere ai propri obblighi mediante il canale telematico, ed offre un ulteriore servizio informativo attraverso il proprio sito Internet. In questo, l'Agenzia delle Entrate si presenta all'avanguardia, avendo virtualmente eliminato la documentazione cartacea dalle proprie procedure.
- Infine, similitudini si riscontrano nella gestione delle risorse umane: il percorso di riqualificazione del personale verso i livelli di inquadramento più alti e l'attenzione all'addestramento dello staff, attuato mediante corsi di formazione, sono caratteristiche comuni alle Amministrazioni considerate.

4.1.2 Differenze

Al di là degli aspetti comuni, tuttavia, il confronto evidenzia alcune diversità sostanziali, sia quantitative che metodologiche.

- Innanzitutto, le funzioni svolte dalle Agenzie fiscali presentano delle differenze: ad esempio, l'Inland Revenue non si occupa soltanto della raccolta del gettito, ma anche del supporto familiare e dei prestiti agli studenti, funzioni che risultano assenti in entrambe gli altri Enti esaminati. La DGI, peraltro, svolge anche il compito della raccolta dei contributi sociali, funzione che invece non rientra tra le azioni dell'Agenzia delle Entrate e dell'IRD.
- In secondo luogo, è notevole la differenza numerica nella composizione del personale delle Amministrazioni considerate: se tuttavia tale differenza è giustificata nel caso dell'Agenzia neozelandese, che opera con una popolazione di 3,9 milioni di individui,

stupisce la differenza quantitativa⁷³ tra Autorità francese ed italiana: a fronte di popolazioni demograficamente simili (rispettivamente, 59,2 e 57,3 milioni di individui), risultano staff numericamente disomogenei. Infatti, l'Agenzia delle Entrate conte 34.989 dipendenti contro gli 81.254 della DGI: tale diversità è accentuata dalle differenti tendenze, poiché il personale dell'Agenzia ha subito una lieve ma costante contrazione nel tempo, mentre quello della DGI è andato aumentando.

In realtà, tuttavia, la DGI comprende anche le funzioni svolte in Italia dall'Agenzia del Demanio, dall'Agenzia delle Dogane, dai concessionari privati della riscossione e da parte della Guardia di Finanza. In tal modo, il numero di operatori in materia di fiscalità in Italia risulta superiore al dato francese di circa 10.000 unità.

- L'Agenzia delle Entrate è inoltre l'unica Amministrazione, tra quelle considerate, ad utilizzare l'ottica programmatica e valutativa della *Balanced Scorecard*: tale strumento non è riscontrabile nelle altre Autorità. L'utilizzo di una simile logica rappresenta dunque una caratteristica innovativa dell'Agenzia delle Entrate, la quale, grazie a tale strumento, può correlare le azioni alle prospettive generatrici di valore, attribuendo ad esse un diverso peso e potenziando quindi, anno per anno, le attività che si ritengono più importanti.
- Per quanto riguarda la valutazione dei risultati, l'Autorità neozelandese presenta la gamma di indicatori più vasta e precisa: ciascuna classe di output è analizzata dal punto di vista della quantità, qualità e tempestività, con la predisposizione di obiettivi precisi ed il confronto costante coi valori dell'anno precedente. Inoltre, l'IRD attribuisce un gettito ed un costo a ciascuna delle classi, in modo da poterne valutare l'impatto economico-finanziario sulla gestione. Tale metodologia non è riscontrata né per la DGI né per l'Agenzia delle Entrate: il contenuto informativo fornito dall'*Inland Revenue* è caratterizzato da maggior chiarezza e profondità di analisi.
- Infine, mentre le Amministrazioni neozelandese e francese hanno posto in essere delle strutture specificamente dedicate ad alcuni tipi di contribuenti⁷⁴, l'Agenzia delle Entrate appare ancora svantaggiata sotto quest'aspetto: ad esempio, soltanto il 2% delle Grandi Imprese è sottoposto a controllo specifico, contro le percentuali ben superiori fatte registrare dalle altre Autorità fiscali.

⁷³ Si fa riferimento al personale dipendente dell'anno 2003.

⁷⁴ Principalmente, le Grandi imprese ed i maggiori contribuenti, ma anche piccole-medie imprese e singoli contribuenti, nonché intermediari professionali.

4.2 L’Agenzia delle Entrate: sviluppi futuri e possibili suggerimenti

Nonostante la recente istituzione, l’Agenzia delle Entrate rappresenta un modello di Ente della Pubblica Amministrazione che ha saputo adeguarsi ai cambiamenti in atto: i guadagni di efficienza riscontrati nel corso del tempo, sia dal punto di vista della produttività per addetto che dell’efficienza dei servizi forniti, dimostrano come la performance dell’Agenzia sia in costante miglioramento.

Inoltre, i grandi passi avanti effettuati sotto l’aspetto dell’informatizzazione, con la virtuale eliminazione della documentazione cartacea, l’utilizzo dello strumento telematico per i pagamenti delle imposte e per l’invio della modulistica dimostrano l’attenzione posta dall’Agenzia alle istanze di modernizzazione, al fine di migliorare i processi interni ed offrire un servizio sempre più tempestivo ed efficiente al pubblico. A tale proposito, la notevole crescita del numero di contatti e delle pagine scaricate dal sito Internet dimostrano il successo dello strumento, ed incoraggiano il mantenimento del focus su tale aspetto.

Tuttavia, alcune azioni atte a migliorare la performance dell’Agenzia, soprattutto dal punto di vista informativo, possono essere suggerite:

- Incrementare l’attenzione alle categorie di contribuenti, in modo da costruire strumenti di riscossione, accertamento e controllo più adeguati alle esigenze di ciascuna tipologia: in questo, la costituzione di Unità dedicate a tali categorie, sul modello dell’Inland Revenue neozelandese e della DGE (Direction Grandes Entreprises) francese potrebbe sortire effetti positivi sulla Tax Compliance
- Potenziare gli istituti di collegamento tra Amministrazione e cittadino, con particolare attenzione a tutti gli strumenti atti a rilevare il feedback e l’impatto delle attività dell’Agenzia nei confronti dei contribuenti: ad esempio, le indagini relative alla Customer Satisfaction dovrebbero riguardare non soltanto gli uffici locali, ma anche il servizi a distanza, soprattutto quelli relativi ai Centri di Assistenza telefonica. Inoltre, ampliando la gamma di canali di comunicazione tra Agenzia e contribuente aumenterebbe la capacità dell’Ente di comprendere le esigenze del pubblico, adeguando meglio i propri servizi ed incrementando di conseguenza l’aspetto relativo alla Tax Compliance.

- Per quanto riguarda i servizi, il numero e la varietà di indicatori di efficienza utilizzati appare inferiore: mancano indicatori di qualità relativi alla risposta telefonica, in relazione ad esempio al numero di questioni risolte alla prima chiamata, mentre l'aspetto dell'efficienza dei servizi, seppur in miglioramento, risulta ancora inferiore agli standard identificati dalle altre Amministrazioni esaminate.
- Infine, al fine di accrescere il contenuto informativo dell'Agenzia, si sottolinea l'opportunità di prendere parte a confronti sia internazionali che con altre Amministrazioni Pubbliche nazionali, in modo da utilizzare le conoscenze acquisite per il miglioramento della performance complessiva.

Riferimenti Bibliografici

- Agenzia delle Entrate, “*Convenzione tra il Ministero delle finanze e l’Agenzia delle Entrate per l’Esercizio 2002*”
- Agenzia delle Entrate, “*Convenzione tra il Ministero delle finanze e l’Agenzia delle Entrate per l’Esercizio 2003*”
- Agenzia delle Entrate, Ufficio Pianificazione e Controllo: “*Piano triennale 2005-2007*”
- Agenzia delle Entrate, Ufficio Sistemi e Processi “*Piano triennale per l’Informatica*”, maggio 2004
- Agenzia delle Entrate, “*Carta dei Servizi 2004*”
- Agenzia delle Entrate, “*Bilancio di esercizio 2001*”
- Agenzia delle Entrate, “*Bilancio di esercizio 2002*”
- Agenzia delle Entrate, “*Bilancio di esercizio 2003*”
- Agenzia delle Entrate, “*Relazione di attività 2002*”
- Agenzia delle Entrate, “*Relazione di attività 2003*”
- Agenzia delle Entrate, Ufficio Relazioni esterne: “*Un organismo moderno al servizio del Paese per un sistema tributario equo ed efficiente*”, giugno 2003
- Agenzia delle Entrate, Ufficio Relazioni esterne: “*Un organismo moderno al servizio del Paese per un sistema tributario equo ed efficiente*”, giugno 2004
- Cutaia, M. e Pisani, S. “*Indicatori sintetici di produttività dei fattori. Metodologia e confronto 200-2001*”, Documenti di lavoro dell’Ufficio Studi dell’Agenzia delle Entrate, ottobre 2003
- Cutaia, M. e Pisani, S. : “*Output, input and incentives measurement for non-market activity – the case of the Italian Revenue Agency*”, Documenti di lavoro dell’Ufficio Studi dell’Agenzia delle Entrate, marzo 2004
- Dongiovanni, S. e Pisani, S. : “*L’Agenzia delle Entrate nel sistema economico nazionale*”, Documenti di lavoro dell’Ufficio Studi dell’Agenzia delle Entrate, ottobre 2003
- Direction Générale des Impôts (France), “*Contract of Performance 2003-2005*” su www.impots.gouv.fr
- Direction Générale des Impôts (Fr), “*Rapport Annuel de Performance 2002*” su www.impots.gouv.fr
- Direction Générale des Impôts (Fr), “*Rapport Annuel de Performance 2003*” su www.impots.gouv.fr
- Direction Générale des Impôts (Fr), programma “*Pour faciliter l’Impôt*”, su www.impots.gouv.fr
- Inland Revenue Department (New Zealand), “*Statement of Intent 2005*” su www.ird.govt.nz
- Inland Revenue Department (NZ), “*Report of performance for the year ended 30/6/2002*”, su www.ird.govt.nz
- Inland Revenue Department (NZ), “*Report of performance for the year ended 30/6/2003*”, su www.ird.govt.nz
- Inland Revenue Department (NZ), “*Inland Revenue’s Charter: How we will work with you*”, su www.ird.govt.nz
- Inland Revenue Department (NZ), “*Inland Revenue’s e-Enablement Strategy*”, su www.ird.govt.nz
- Inland Revenue Department (NZ), “*Technology Benchmarking*”, settembre 2002
- Inland Revenue Department (NZ), “*International Technology Benchmarking Study*”, Ottobre 2003

OECD, Centre for Tax Policy and Administration: “*Principles of Good Tax Administration – Practice Note*”, pubblicato il 25 giugno 1999, emendato il 2 maggio 2001

OECD, Centre for Tax Policy and Administration: “*Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series*”, rapporto del Forum OECD sull’Amministrazione Fiscale, ottobre 2004-12-20

Formattato: Inglese (Regno Unito)